

**Die gesetzgeberisch und verwaltungsmäßig möglichen
Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft und ihre
verfassungsrechtliche Zulässigkeit in der
Bundesrepublik Deutschland**

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

der

Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Johann Wolfgang Goethe-Universität

zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Norbert Kuhn

Rechtsanwalt

aus Mölln/Lauenburg

1962



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551911_0070

**Die gesetzgeberisch und verwaltungsmäßig möglichen
Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft und ihre
verfassungsrechtliche Zulässigkeit in der
Bundesrepublik Deutschland**

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

der

Rechtswissenschaftlichen Fakultät

der Johann Wolfgang Goethe-Universität

zu Frankfurt am Main

vorgelegt von

Norbert Kuhn

Rechtsanwalt

aus Mölln/Lauenburg

1962



1. Gutachter: Professor Dr. Schlochauer

2. Gutachter: Professor Dr. Kronstein

Tag der mündlichen Prüfung: 7. Dezember 1960

I n h a l t s v e r z e i c h n i s

	Seite
E i n f ü h r u n g	1
I. Begriff und systematische Stellung der Wirtschaftslenkung	1
1. Marktwirtschaft, Planwirtschaft und Staatswirtschaft	1
2. Der Begriff Wirtschaftslenkung	3
3. Das Verhältnis der Wirtschaftslenkung zu der Marktwirtschaft, Planwirtschaft und Staatswirtschaft	5
II. Die Situationsgebundenheit wirtschaftslen- kender Maßnahmen	7
1. Der Begriff Situationsgebundenheit	7
2. Beispiele für die Situationsgebundenheit	9
3. Folgerungen aus der Situationsgebundenheit	11
III. Andere Einflußmöglichkeiten auf den Wirtschaftsprozess	13
1. Lenkung durch wirtschaftliche Betätigung, Sozialisierung und Staatsaufsicht	13
2. Lenkung durch "hoheitliche Empfehlungen"	14
1. T e i l	
Die g e s e t z g e b e r i s c h u n d v e r - w a l t u n g s m ä ß i g m ö g l i c h e n M a ß - n a h m e n z u r L e n k u n g d e r W i r t - s c h a f t	16
A. Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung durch Ge- setzgebung und Verwaltung	16

II

	Seite
I. Gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung	16
II. Unmittelbare und mittelbare Wirtschaftslenkung	18
III. Monetäre Wirtschaftslenkung	20
1. Kreditäre Maßnahmen	21
2. Steuerliche Maßnahmen	24
B. Erscheinungsformen der Wirtschaftslenkung	26
I. Die Kapazitätslenkung	27
1. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Kapazitätslenkung	27
2. Die monetären Möglichkeiten der Kapazitätslenkung	29
II. Die Produktionslenkung	31
1. Die unmittelbaren Möglichkeiten zur Produktionslenkung	31
2. Die monetären Möglichkeiten zur Produktionslenkung	35
III. Die Güterlenkung	36
1. Die inländische Güterlenkung	37
a. Die unmittelbaren Möglichkeiten der inländischen Güterlenkung	37
b. Die monetären Möglichkeiten der inländischen Güterlenkung	40
2. Die Ein- und Ausfuhrlenkung	41
a. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Ein- und Ausfuhrlenkung	41
b. Die monetären Möglichkeiten der Ein- und Ausfuhrlenkung	44
IV. Die Preislenkung	47
1. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Preislenkung	47
2. Die monetären Möglichkeiten der Preislenkung	50

III

	Seite
V. Die Investitionslenkung	52
1. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Investitionslenkung	52
2. Die monetären Möglichkeiten der Investitionslenkung	53
VI. Die Kapitallenkung	55
1. Die Kapitalmarktlenkung	55
a. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Kapitalmarktlenkung	55
b. Die monetären Möglichkeiten der Kapitalmarktlenkung	56
2. Die Zinslenkung	59
3. Wirtschaftslenkung durch die Haltung von Mindestreserven und die "Offen - Markt - Politik"	61
4. Die Devisenlenkung	61
VII. Die Wettbewerbslenkung	63
1. Wirtschaftslenkung und Wettbewerbslenkung	63
2. Möglichkeiten der Wettbewerbslenkung	66

2. Teil

Die verfassungsmäßige Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen	70
A. Rechtsgrundlagen wirtschaftslenkender Maßnahmen	70
I. Die verfassungsmäßige Bindung des Gesetzgebers	70
II. Wirtschaftsordnung und Grundgesetz	71
III. Maßstäbe für die Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen	73
B. Die Bedeutung einzelner Grundrechtsbestimmungen für den Erlaß wirtschaftslenkender Maßnahmen	74
I. Die Freiheit des Berufes	74
1. Auslegung des Art. 12 I GG	74

	Seite
2. Einzelne wirtschaftslenkende Maßnahmen und Art. 12 I GG	80
a. Errichtungsverbote	80
b. Stilllegungsgebote und -verbote	84
c. Maßnahmen der Produktionslenkung	85
d. Maßnahmen der Güterlenkung	86
e. Maßnahmen der Preislenkung	86
f. Maßnahmen der Investitionslenkung	87
g. Maßnahmen der Kapitalmarkt- und Devisenlenkung	87
h. Monetäre Lenkungsmaßnahmen	88
i. Maßnahmen auf Grund des Kartellverbots	90
II. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit	92
1. Wirtschaftslenkung und Art. 2 I GG	92
2. Einzelne wirtschaftslenkende Maßnahmen und Art. 2 I GG	93
III. Der Grundsatz der Gleichheit	95
IV. Die Vereinigungsfreiheit	99
V. Die Freizügigkeit	101
VI. Die Garantie des Eigentums	102
1. Wirtschaftslenkung und Eigentumsgarantie	102
2. Einzelne wirtschaftslenkende Maßnahmen und Art. 14 GG	110
a. Maßnahmen der Kapazitätslenkung	110
b. Maßnahmen der Produktionslenkung	111
c. Maßnahmen der Güterlenkung	112
d. Maßnahmen der Preislenkung	113
e. Maßnahmen der Kapital- und Devisenlenkung	114
f. Maßnahmen der Finanzpolitik	114
C. Voraussetzungen für die Verfassungsmäßigkeit besonderer Lenkungsmaßnahmen	115
I. Der Erlaß von Rechtsverordnungen	115
II. Die Verhältnismäßigkeit der Mittel und der Vorrang marktkonformer Mittel	120
1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel	120
2. Der Vorrang marktkonformer Mittel	123
III. Kreditgewährung und rechtsatzmäßige Bindung	124
Z u s a m m e n f a s s u n g der Ergebnisse	127

Literaturverzeichnis

- Abramowski in Kommentar zu Gesetz über die Deutsche Bundesbank, in: Das Deutsche Bundesrecht III H 20 S. 19 ff.
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., Berlin 1933.
- Bachof, Otto Freiheit des Berufs, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte Bd. III 1, Berlin 1958, S. 155 ff.
Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: JZ 57, 334 ff.
- Ballerstedt, Kurt Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Schmidt-Rimpler, Karlsruhe 1957, S. 369 ff (zitiert: Maßnahmegesetze).
Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte Bd. III 1, Berlin 1958, S. 1 ff (zitiert: WVR).
Staatsverfassung und Wirtschaftsfreiheit, in: DöV 51, 159 ff.
Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, in: AöR Bd. 74, 129 ff.
- Benisch, Werner Die unverbindliche Abstimmung unter dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, B 57, 789 ff.
Ist das Kartellverbot grundgesetzwidrig? in: BB 56, 37 ff.
- Biedenkopf, Kurt H. Die Verfassungsproblematik eines Kartellverbots, in: BB 56, 473 ff.
Grundgesetz und Kartellverbot, in: BB 56, 972 ff.
- Böhm, Franz Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen 1950 (zitiert: Wirtschaftsordnung).
Wettbewerb und Monopolkampf, Berlin 1933.
Verstößt ein gesetzliches Kartellverbot gegen das GG, in: WuW 56, 173 ff.
- Bonner Kommentar Hamburg 1950.

- Danckelmann
Verfassungswidrigkeit des derzeitigen Außenhandelsrechts, in: NJW 58, 1209 ff.
- Diester, Hans
Enteignung und Entschädigung nach altem und neuem Recht, 1953.
- Dietz, Rolf
Die Koalitionsfreiheit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte Bd. III 1, Berlin 1958, S. 417 ff.
- Mirig, Günter
Der Staat und die vermögenswerten öffentlich-rechtlichen Berechtigungen seiner Bürger, in: Festschrift für W. Apelt, München und Berlin 1958, S. 13 ff (zitiert: Berechtigungen).
Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, in: JZ 53, 193 ff.
Freizügigkeit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte Bd. II, Berlin 1954 S. 507 ff.
Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, in: AöR 81, 117 ff.
Anm. zu Urteil BVerfG vom 16.1.57, in: JZ 57, 169 ff.
- Ebisch, Hellmuth
Das Preisüberhöhungsverbot im Wirtschaftsstrafgesetz (§ 2 a), in: WuW 57, 448 ff.
- Ehlermann, Claus-Dieter
Wirtschaftslenkung und Entschädigung, Heidelberg 1957.
- Erhard, Ludwig
Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957.
- Erlcr, Georg
Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts, Göttingen 1956.
- Eucken, Walter
Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, Ordo Bd. II S. 1 ff.
- Finster, Klaus
Wirtschaftsförderung durch Staatsbürgerschaft als Rechtsproblem, Diss. jur. Köln 1956.
- Fischerhof, Hans
Das Investitionshilfegesetz als Lenkungsgesetz, in: NJW 52, 919 ff.
- Fleiner, Fritz
Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen 1928.

- Flessa, Richard Das Wesen der Staatsbürgerschaft, in: NJW 53, 86.
- Forsthoff, Ernst Die Verfahrensvorschriften im Kartellgesetz, in: Festschrift für Isay, Köln - Berlin 1956, S. 95 ff.
- Die Verfassungswidrigkeit des Investitionshilfegesetzes, Rechtsgutachten, Lüdenscheid 1953.
- Eigentumsschutz öffentlich-rechtlicher Rechtsstellungen, in: NJW 55, 1249 ff.
- Fröreich in Kommentar zu Gesetz über eine Bundesbürgerschaft zur Abwicklung von Saatenkrediten, in: Das Deutsche Bundesrecht IV E 20 S. 3 ff.
- Füßlein, Rudolf Werner Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte Bd. II Berlin 1954, S. 425 ff.
- Gebauer Eigentumpolitische Probleme unserer Wirtschaftsordnung, in: Festschrift für Nawiascky, München 1956, S. 317 ff.
- Geiger, W. Grundgesetzliche Schranken für eine Kartellgesetzgebung, Köln-Berlin 1955.
- Georgi, Günter Das Investitionshilfe-Schlußgesetz, in: BB 55, 157 ff.
- Gierke, Julius von Handelsrecht und Schiffahrtsrecht, Berlin 1949.
- Gnam, Arnulf Die unverbindliche Preisempfehlung im Dekartellierungsrecht, in NJW 52, 133.
- Günther, Eberhard Entwurf eines deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: WuW 51, 17.
- Zur Verabschiedung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: BB 57, 721.
- Haas - Martin Änderung beim Sonderausgabenabzug durch das Steuerreformgesetz 1958, in: BB 58, 802.
- Hamann, Andreas Wirtschaftslenkung durch Steuern, in: BB 52, 953 ff.

VIII

Hamann, Andreas

Das Sicherstellungsgesetz in verfassungsrechtlicher Sicht, in: BB 57, 94 ff.

Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied, Berlin, Darmstadt 1958 (zitiert: WVR).

Zur Abgrenzung von Enteignung und Sozialbindung, in: NJW 52, 401 ff.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1956.

Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, Heidelberg 1953 (zitiert: Rechtsstaat).

Zweifelsfragen zum Investitionshilfegesetz, in: NJW 52, 641.

Haußleiter, Otto

Maßnahmerecht und Dauerrecht auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen VO- und Gesetzgebung, in: DöV 56, 143 f.

Hausmann, Frederick

Übermaß und Mitte in der "sozialen Marktwirtschaft", in: BB 54, 813.

Huber, Ernst Rudolf

Die Verfassungsproblematik eines Kartellverbots, Gutachten, Hagen o.J.

Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DöV 56, 97, 135, 172, 200.

Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2 Bde., Tübingen 1953, 1954.

Literaturbesprechung u.a. von Ritschl: Das Wesen der Staatswirtschaft, AöR 78, 499.

Huber, Hans

Das Staatsrecht des Interventionismus, Zeitschrift f. Schweiz. Recht NF Bd. 70, S. 173 ff.

Ipsen, Hans-Peter

Konstruktionsfragen der Getreide-Einfuhr lenkung, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955, S. 593 ff.

Rechtsfragen der Investitionshilfe, in: AöR 78, 284 ff.

Staatliche Wirtschaftsintervention, Staatsverfassung und Wirtschaftsordnung, in: JZ 52, 759.

IX

- Ipsen, Hans-Peter Enteignung und Sozialisierung, in: VdVdStRL Heft 10, Berlin 1952, S. 74 ff.
 Gleichheit, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte, Bd. II Berlin 1954, S. 111 ff.
 Öffentliche Subventionierung Privater, in: DVBl 56, 461, 498, 602.
- Isay, Rudolf Gutachten zum Regierungsentwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Köln 1954.
 Die juristische Technik der Wirtschaftslenkung, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Schmidt-Rimpler, Karlsruhe 1957, S. 403 ff.
- Jellinek, Walter Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Berlin 1948.
- Kaufmann, Otto Konstantin Die revidierten Wirtschaftsartikel der schweizerischen Bundesverfassung und das geltende Wirtschaftsrecht, in: Festgabe für H. Nawiasky, Zürich-Köln, 1950, S. 33 ff.
- Klein, Friedrich Verordnungsermächtigungen nach deutschem Verfassungsrecht (Vorbericht) und: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt nach deutschem Verfassungsrecht (Referat), in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, bearbeitet von W. E. Genzer u. W. Einbeck, Frankfurt 1952, S. 7 ff bzw. S. 79 ff.
- Knoll, Ernst Eingriffe in das Eigentum im Zuge der Umgestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse, in: AöR Bd. 79, 455 ff. und Bd. 81, 157 ff und 342 ff.
- Köhler, Karl-Heinz von Das Kartellverbot als Schranke und Inhaltsbestimmung des Eigentums, in: DVBl 58, 635 ff.
- Köttgen, Arnold Subvention als Mittel der Verwaltung, in: DVBl 53, 485 ff.
- Kraus, Otto Konjunktur und Beschäftigung, München 1954.
- Krauss, Rupprecht von Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in seiner Bedeutung für die Notwendigkeit des Mittels im Verwaltungsrecht, Diss. jur. Hamburg 1954.

- Krüger, Herbert Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, in: DVBl 51, 361 ff.
 Grundgesetz und Kartellgesetzgebung, Göttingen 1950.
 Wirtschaftsverfassung, Wirtschaftsverwaltung, Rechtsstaat, in: BB 53, 565 ff.
 Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung, in: DVBl 55, 380, 450, 518.
 Die Einschränkung von Grundrechten nach dem GG, in: DVBl 50, 625 ff.
- Langen, Eugen "Empfehlungen" und "wirtschaftliche Bindungen", in: NJW 59, 462 ff.
- Maltzahn, Dietrich Zur Zollsenkung ab 1.1.1959, in: Rechts- und Wirtschaftspraxis, Ziff. 25 Europ.Gem., EWG IV 1/59.
- Mangoldt, Hermann von Das Bonner Grundgesetz, 1. Aufl., Berlin-Frankfurt 1953, und 2. Aufl. Berlin-Frankfurt 1955-1957 (bearbeitet von Friedrich Klein).
- Marbach, Fritz Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950.
- Maunz-Dürig Grundgesetz, Kommentar, 5. Liefer., München-Berlin 1961.
- Menger, Christian-Friedrich Das Gesetz als Norm und Maßnahme, in: VdVStRL H. 15, Berlin 1957, S. 1 ff.
- Meyer-Cording, Ulrich Wettbewerbsbeschränkungen durch Empfehlungen, in: NJW 53, 565.
- Müller-Armack, Alfred Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947.
- Müller-Gries Kommentar zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Frankfurt o.J.
- Müller-Henneberg und Schwartz Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Köln-Berlin 1958 (zitiert: Verf. in Müller, Wettbewerbsbeschränkungen).
- Muthesius, Volkmarr Der Dirigismus als Geldwertgefährdung, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Frankfurt o.J., S. 395 ff.

XI

- v. Nell-Breuning Thesen zu einer Grundsatzdebatte, Finanzarchiv Bd. 13, S. 397 ff.
- Neumark, Fritz Antinomien interventionistischer Wirtschaftspolitik u. Möglichkeiten ihrer Überwindung, in: Zeitschrift f.d.ges. Staatswissenschaft Bd. 108, S. 577 ff.
- Nipperdey, Hans Carl Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Karlsruhe 1954.
- Pröhl, Hans Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bad Homburg 1949.
- Raiser, Ludwig Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, in: Festschrift für J. v. Gierke, Berlin 1950, S. 181 ff.
- Rasch, Harold Wettbewerbsbeschränkungen, Kartell- und Monopolrecht, Herne-Berlin 1957. Kartellverbot und Grundgesetz, in: WuW 55, 667 ff.
- Reinhardt-Scheuner Verfassungsschutz des Eigentums, Tübingen 1954 (zitiert: Verf. in Reinhardt, Verfassungsschutz).
- Ridder, Helmut K. J. Enteignung und Sozialisierung, in: VdVStRL Heft 10, Berlin 1952 S. 124 ff.
- Rittner, Fritz Die Ausschließlichkeitsbindungen in dogmatischer und rechtspolitischer Betrachtung, in WuW Schriftenreihe H. 4, Düsseldorf 1954.
- Roth, Karlernst Die öffentlichen Abgaben und die Eigentumsgarantie im Bonner Grundgesetz, Heidelberg 1958.
- Schallehn, Ernst Garantien und Bürgschaften der Bundesrepublik Deutschland zur Förderung der deutschen Ausfuhr, Köln 1954.
- Schelcher, Walter Gesetzliche Eigentumsbeschränkung und Enteignung, in: AöR 18, 321 ff.
- Scheuner, Ulrich Das Grundrecht der Berufsfreiheit, in: DVBl 58, 845 ff.
Wirtschaftliche und soziale Selbstverwaltung, in: DöV 52, 609 ff.
Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft, Rechtsformen und Rechtsschutz, in: VdVStRL H. 11, Berlin 1954, S. 1 ff.

- Schlochauer, Hans-Jürgen Öffentliches Recht, Karlsruhe 1957.
- Schmöllders, Günter Konjunkturen und Krisen, Hamburg 1955.
- Schneider, Erich Beherrschen wir die Konjunktur, in: FAZ vom 28.9.1957.
- Schüle, Adolf Die staatliche Intervention im Bereiche der Wirtschaft, Rechtsformen und Rechtsschutz, in: VdVStRL H. 11, Berlin 1954, S. 75 ff.
- Verfassung und Wirtschaft, Mannheim o.J.
- Internationale und nationale Lenkung der Außenwirtschaft, in: DöV 52, 615 ff.
- Seydel, Helmut Zur Systematik des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: NJW 57, 1300.
- Empfehlungen nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: WiR u. P 57, 254.
- Siebert, Wolfgang Privatrecht im Bereich Öffentlicher Verwaltung, in: Festschrift für H. Niedermeyer, Göttingen 1953, S. 215 ff.
- Statistisches Jahrbuch (für die Bundesrepublik) 1958.
- Stödter, Rolf Öffentlich-rechtliche Entschädigung, Hamburg 1933.
- Über den Enteignungsbegriff, in: DöV 53, 97 und 136 ff.
- Strauß, Walter Entwicklung und Probleme des heutigen Wirtschaftsrechts, Karlsruhe 1957.
- Über, Giesbert Freiheit des Berufes, Hamburg 1952.
- Ule, Carl-Hermann Die staatliche Intervention im Bereiche der Wirtschaft, in: DVBl 52, 719 ff.
- Veit, Otto Die veränderte Währungspolitik und ihre Folgen, Frankfurt 1957.
- Vetter, Ernst Günther Investitionslenkung, Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Eingriffe in den Aufbau der Produktion, Heidelberg 1956.

XIII

- Voigt, Fritz Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik, in: Festschrift für W. Apelt, München, Berlin 1958, S. 73 ff.
- Weber, Werner Eigentum und Enteignung, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner: Die Grundrechte Bd. II Berlin 1954, S. 331 ff.
- Witten, Egmont Subventionen in der Rechtsprechung, in: DVBl 58, 699 ff.
- Zweigert, Kurt Das neue Kartellgesetz, in: DVBl 58, 626, 733, 783 ff.

Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv für Öffentliches Recht
Art.	Artikel
B	Der Betrieb
BAnz	Bundesanzeiger
BB	Der Betriebsberater
Bd.	Band
BGBI I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGH GSZ	Bundesgerichtshof, Großer Senat für Zivilsachen
BGH St	Entscheidungen des Bundesgerichts- hofs in Strafsachen
BGH Z	Entscheidungen des Bundesgerichts- hofs in Zivilsachen
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfG E	Entscheidungen des Bundesverfas- sungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwG E	Entscheidungen des Bundesverwal- tungsgerichts
BWM	Bundeswirtschaftsministerium
DAZ	Deutsche Apotheker Zeitung
ders.	derselbe
DöV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Einf.	Einführung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GG	Grundgesetz

GVB1	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
i.d.F.	in der Fassung
IHG	Investitionshilfegesetz
JR	Juristische Rundschau
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
l.c.	locus citatum
LG	Landgericht
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
RdIW	Recht der internationalen Wirtschaft
RG	Reichsgericht
RGBl I	Reichsgesetzblatt Teil I
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RVerkehrsBl	Reichsverkehrsblatt
RVO	Rechtsverordnung
S.	Seite
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
Verf.	Verfassung
VGH	Verfassungsgerichtshof
vergl. (vgl.)	vergleiche
VdVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WiGB1	Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
WiR u.P	Wirtschaft in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb
z.B.	zum Beispiel

E i n f ü h r u n g

Die Wirtschaft nimmt im modernen Staat eine entscheidende Stellung ein, indem sie als materielles Moment neben ideellen und geistigen Faktoren steht. Darüber hinaus bringt die Wirtschaft erhebliche Leistungen auf, durch die der Staat in die Lage gesetzt wird, seinen Verpflichtungen gegenüber dem einzelnen und dem Ganzen nachzukommen. Über die gleiche Stellung verfügt die Wirtschaft im Leben des einzelnen. Sie stellt die überwiegende Anzahl der Arbeitsplätze zur Verfügung und schafft damit die Existenzgrundlage für den einzelnen. Ferner erarbeitet die Wirtschaft die für das Dasein des einzelnen erforderlichen Güter (1). Entsprechend dieser Bedeutung der Wirtschaft hat der Staat seit Beginn dieses Jahrhunderts seine Aufmerksamkeit in verstärktem Maße der Wirtschaft zugewendet als in früheren Jahrhunderten (2).

I. Begriff und systematische Stellung der Wirtschaftslenkung

1. Marktwirtschaft, Planwirtschaft und Staatswirtschaft

Die Einstellung des Staates zur Wirtschaft ist von den herrschenden politischen Verhältnissen abhängig, die zugleich auch die Verfassung des Staates gebildet haben. Hierfür stehen eine

-
- 1) Vgl. dazu Raiser, Wirtschaftsverfassung, S. 187 ff. - Vgl. auch die Bedeutung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung in den einzelnen Bundesländern für den föderativen Staatsaufbau; dazu Voigt, Wirtschaftsverfassung, S. 102. - Die Höhe der von der Wirtschaft erbrachten Leistungen zeigt sich in folgendem Vergleich: die gesamten Steuereinnahmen des Bundes für das Rechnungsjahr 1956 betrugen 26.419,8 Mill. DM, hiervon brachte die Wirtschaft in Form der Umsatzsteuer allein 12.276,1 Mill. DM auf (also fast die Hälfte); Angaben nach Stat. Jahrb. 1958, S. 374, 376.
 - 2) Zu dem Verhältnis Staat - Wirtschaft in historischer Sicht vgl. Schüle, Verfassung, S. 4 - 7.

Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, die von dem "laissez faire, laissez aller" bis zur sozialisierten Wirtschaft reichen können. Die Vielzahl der Möglichkeiten läßt sich in drei Grundformen ("Modellen") (1)) zusammenfassen: Marktwirtschaft, Planwirtschaft und Staatswirtschaft (2).

Die Marktwirtschaft ist "ein System, in dem die Erzeugung, der Absatz und der Verbrauch sich nach immanenten Wirtschaftsge-
setzen, insbesondere nach der prästabilierten Tendenz nach einem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage selbst reguliert" (3). Die Planwirtschaft ist ein System, "in dem die Erzeugung und die Verteilung der Wirtschaftsgüter zwar ganz oder über-
wiegend in der Hand der privaten Unternehmer liegen, der Wirt-
schaftsablauf aber durch zentrale Planung und Steuerung be-
stimmt und dadurch den Gesetzen des freien Marktes in größerem
oder geringerem Maße entzogen wird" (4). Die Staatswirtschaft
schließlich ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat Eigen-
tümer der Wirtschaftsunternehmen ist (5).

Diese drei Grundformen sind Modelle, da in der Wirklichkeit
keine der Formen rein auftreten (6). Weder ist in Staaten mit

- 1) Zu diesem "Modelldenken" vgl. Böhm, Wirtschaftsordnung, S. 8.
- 2) Vgl. Huber, WVR I. Bd., S. 31 ff.; neben diesen finden sich
noch eine Reihe anderer Begriffe, in der Sache selbst besteht
jedoch kein Unterschied.
- 3) Huber, WVR II. Bd., S. 203; vgl. auch I. Bd., S. 645.
- 4) Huber, WVR I. Bd., S. 37. Zum Unterschied beider Modelle:
Ehlermann, l. c., S. 23.
- 5) Huber, WVR I. Bd., S. 43. Diese Form findet sich weitgehend
in der "DDR" verwirklicht. Es handelt sich dabei um das
"produktive" Eigentum, im Gegensatz zu dem "konsumtiven"
Eigentum, das dem Bürger verbleibt. Vgl. hierzu W. Weber in
VdVdStRL H. 10, S. 164/65.
- 6) Ballerstedt, Maßnahmengesetze, S. 404; Böhm, Wirtschaftsord-
nung, S. 8; Huber, WVR II. Bd., S. 203; Isay, Technik, S. 404
(mit weiteren Nachweisen); v. Nell-Breuning, Finanzarchiv,
Bd. 13, S. 408; Scheuner in VdVdStRL H. 11, S. 8

einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung eine Lenkung gänzlich unbekannt, noch ist in einer weitgehend sozialisierten Wirtschaft das private Eigentum an den Produktionsmitteln vollkommen beseitigt. Die klassische liberale Epoche kannte Subventionen und Schutzzölle; Formen die einer gelenkten Wirtschaft zuzurechnen sind. In der überwiegend sozialisierten Wirtschaft der "Deutschen Demokratischen Republik" gab es während eines längeren Zeitraumes Kleinbauern und Kleingewerbetreibende (1). Auch die Planwirtschaft wird meist nicht rein angewendet, sondern ist mit Elementen der Marktwirtschaft oder der Staatswirtschaft verbunden. Der Vorzug der Modellbildung liegt jedoch darin, daß die Vielzahl möglicher Wirtschaftsformen geordnet werden kann. Damit wird eine systematische Erfassung und Abgrenzung der einzelnen Wirtschaftsformen ermöglicht. Gleichzeitig wird die Grundlage zur Bestimmung der systematischen Stellung der Wirtschaftslenkung geschaffen. Zuvor ist jedoch der Begriff "Wirtschaftslenkung" zu bestimmen. Dabei werden die Begriffe "staatlicher Interventionismus" und "Dirigismus" mit dem Begriff "Wirtschaftslenkung" gleichgesetzt, da zwischen ihnen sachlich kein Unterschied besteht (2).

2. Der Begriff Wirtschaftslenkung

Der Begriff Wirtschaftslenkung wird nicht einheitlich definiert. Unterschiede bestehen jedoch nur in der Formulierung, nicht in der Sache selbst. Im folgenden wird der Definition von Scheuner (3) gefolgt. Er bezeichnet die Wirtschaftslenkung als "eine Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik und demzufolge des

- 1) Ehlermann, l. c., S. 10; Isay, Technik, S. 404/o5; Eucken, Ordo II, S. 3.
- 2) Vgl. Scheuner, VdVDStRL H. 11, S. 12 (zu Dirigismus); Huber WVR II, Bd., S. 199, setzt die Begriffe Wirtschaftslenkung und Interventionismus nicht gleich. Die für die Wirtschaftslenkung geforderte "Finalität der wirtschaftsadministrativen Akte" vermißt er bei dem Begriff Intervention. Ehlermann, l. c., S. 9, Note 1, weist zutreffend darauf hin, daß nach überwiegenden wissenschaftlichem Sprachgebrauch dies begrifflich in der Intervention enthalten sei.
- 3) Scheuner, VdVDStRL H. 11, S. 7.

staatlichen Rechts der Wirtschaft, die sich nicht im Sinne der älteren liberalen Lehre mit einer lediglich polizeilich überwachenden Ordnung begnügt, sondern die eine aktivere "und planmäßige (1) Lenkung und Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes erstrebt" (2).

Das entscheidende Merkmal ist danach, daß sich der Staat nicht mit einer polizeilichen Überwachung zur Gefahrenabwehr begnügt, sondern darüber hinaus auf den Wirtschaftsablauf einen gestaltenden Einfluß ausübt (3). Wirtschaftslenkung bedeutet also eine Abweichung von einem "Normal" - Zustand des Wirtschaftsprozesses. Eine gelenkte Wirtschaft liegt mithin dann vor, wenn "der seiner Eigengesetzlichkeit folgende Wirtschaftsablauf vom Staat korrigiert wird" (4). Die Intensität der interventionistischen Maßnahmen ist dabei verschieden; sie können auf augenblickliche Mangellagen beschränkt sein, aber auch auf eine dauerhafte Ordnung des Marktes abzielen. Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft erfolgten in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der letzten 10 Jahre nur gelegentliche, auf Grund politischer Ereignisse (z.B. Korea- bzw. Suez-Krise) bedingte interventionistische Maßnahmen. Demgegenüber wird im Bereich der Landwirtschaft von einem bewußt gehandhabten und auch im wesentlichen dauerhaften System der Marktwirtschaft gesprochen werden müssen (5).

1) betont von Ballerstedt, AöR 74, 137.

2) Vgl. Definition von Ballerstedt, AöR 74, 137/38; Hamann, Rechtsstaat, S. 13, 14; Huber, WVR I. Bd., S. 37, die im II. Bd., S. 197 gegebene Definition weicht insoweit von der des I. Bandes ab, als in ihr die Beibehaltung der bestehenden Eigentumsordnung und die möglichen Mittel der Wirtschaftslenkung mit genannt werden; Hans Huber, Staatsrecht, S. 173/74; Ipsen, JZ 52, 760; Marbach, Staatsintervention, S. 37; Schüle, VdVDSrRL H. 11, S. 85.

3) Scheuner, VdVDSrRL H. 11, S. 12.

4) Schüle, VdVDSrRL H. 11, S. 25; ders., Verfassung, S. 12

5) Scheuner, ebda., S. 13 (vgl. auch den Hinweis auf ähnliche Verhältnisse in Großbritannien und Frankreich).

Zusammenstellungen der in den letzten Jahren erlassenen Lenkungs-gesetze geben: Ballerstedt, Maßnahmegesetze, S. 372, Noten 9-15; Hamann, Rechtsstaat, S. 22; Huber, WVR II. Bd., S. 213/14.

3. Das Verhältnis der Wirtschaftslenkung zu der Marktwirtschaft, Planwirtschaft und Staatswirtschaft

Der Unterschied zwischen der Wirtschaftslenkung und der Marktwirtschaft besteht darin, daß die Wirtschaftslenkung die in der Marktwirtschaft wirksamen Eigengesetzlichkeiten außer Funktion setzt. Der Unterschied kann geringfügig werden, soweit die Wirtschaftslenkung nur eine gelegentliche ist oder einen beschränkten Wirtschaftsbereich betrifft, selbst wenn es sich in diesem Fall um ein auf längere Dauer angelegtes System von wirtschaftslenkenden Maßnahmen handelt.

Im Unterschied zur Wirtschaftslenkung wird in der Planwirtschaft die marktwirtschaftliche Eigengesetzlichkeit durch einen Zentralplan, durch hoheitlichen Befehl ersetzt (1), der zum Impuls des Wirtschaftsablaufs wird. In einem System der Wirtschaftslenkung wird ein solcher Zentralplan nicht aufgestellt. Die einzelnen Lenkungsmaßnahmen lassen der Betätigungsfreiheit des einzelnen einen, wenn auch eng umgrenzten, Raum. Die Planwirtschaft ist im Gegensatz zur Wirtschaftslenkung stets zentralistisch. Die Planwirtschaft greift in den persönlichen Bedarf des einzelnen beschränkend ein, während die Wirtschaftslenkung in ihrer Grundtendenz darauf gerichtet ist, diesen in größtmöglichem Umfang zu befriedigen. Die Planwirtschaft ergreift die gesamte Wirtschaft, während die Wirtschaftslenkung allgemein auf einzelne Wirtschaftsgruppen, einzelne Grundstoffe oder einzelne Erzeugnisse beschränkt ist. Die Grenzen können hier im Einzelfall fließend sein, wenn eine schwache Planwirtschaft von einer intensiven Wirtschaftslenkung abzugrenzen ist.

Eindeutig kann die Wirtschaftslenkung von der Staatswirtschaft abgegrenzt werden. In der Staatswirtschaft liegt das "produktive" Eigentum in der Hand des Staates, dagegen tastet die Wirtschaftslenkung die bestehende Eigentumsordnung nicht an. Das Eigentum verbleibt bei den privaten Unternehmern. Wirtschaftslenkung und Staatswirtschaft schließen sich damit gegen-

1) Ballerstedt, AöR 74, 138; Scheuner, VdVdStRL H. 11, S. 12 - 13.

seitig aus. In der Staatswirtschaft ist die Wirtschaft in den Staat einbezogen. Nicht ein vom Staat getrennter Unternehmer übt die Wirtschaftstätigkeit aus, sondern der Staat selbst. Für eine staatliche Wirtschaftslenkung ist dann kein Raum mehr. Die Wirtschaftslenkung setzt ein Objekt voraus, das sie lenken kann. Wenn der Staat die Wirtschaftstätigkeit selbst ausübt, benötigt er keine Lenkungsmaßnahmen mehr. Die Wirtschaftslenkung setzt somit eine private Wirtschaftstätigkeit, also eine vom Staat grundsätzlich unabhängige Wirtschaft voraus (1). Die Wirtschaftslenkung nimmt daher eine Mittelstellung zwischen der Marktwirtschaft und der Planwirtschaft ein (2). Wenn auch die Abgrenzung im Einzelfall umstritten sein mag, so kann die Wirtschaftslenkung aber nicht entweder als ein "mehr" an Marktwirtschaft oder ein "weniger" an Planwirtschaft bezeichnet werden. Sie ist nicht eine Abweichung von dem einen oder anderen Modell, sondern nimmt eine selbständige Mittelstellung ein (3). Aus dem Begriff Wirtschaftslenkung sind keine sachlichen Gesichtspunkte zu gewinnen, nach denen sie als eine Abweichung von der Markt- oder der Planwirtschaft bestimmt werden könnte. Die Wirtschaftslenkung ist auch weder Aushilfe noch Übergang von der einen in die andere Wirtschaftsform. Sie ist zu einem

- 1) Ehlermann, l. c., S. 12; Huber, WVR II. Bd., S. 201; Ule DVBl 52, 719.
- 2) Ballerstedt, DöV 51, 159; Haussmann, BB 54, 813; Isay, Technik, S. 403; Marbach, Staatsintervention, S. 41; Scheuner, VdVDStRL H. 11, S. 7; Ule, DVBl 52, 719. Bedenklich Böhm, Wirtschaftsordnung, S. 61, eine Kombination beider Modelle sei zwar möglich, sie habe aber niemals zu dem angestrebten Erfolg geführt.
- 3) Nipperdey, Marktwirtschaft, S. 18; Scheuner, VdVDStRL H. 11, S. 16.

System staatlichen Handelns im Bereich der Wirtschaft geworden (1).

Wie schwierig eine Abgrenzung der Wirtschaftslenkung zu der Markt- und Planwirtschaft zu finden ist, zeigen die Ausführungen von Isay. Er verneint die Möglichkeit, Wirtschaftslenkung als Abänderung eines Normalzustandes zu bezeichnen und kommt daher zu dem Ergebnis, es sei unmöglich, "begriffliche Grenzen zwischen der "gelenkten Wirtschaft" einerseits, den beiden extremen Fällen der lenkungsfreien bzw. Zentralverwaltungswirtschaft andererseits festzulegen" (2).

Dieses Ergebnis ist unbefriedigend. Auch Isay beläßt es hierbei nicht, indem er die Frage stellt: "welche - gemeint sind die Mittel der Wirtschaftslenkung - werden von uns liberaler, welche als dirigistischer empfunden?" (3). Isay verlagert dadurch die nach ihm unmögliche Abgrenzung der Modelle in die Zuordnung der einzelnen Lenkungsmaßnahmen zu den beiden Modellen. Auf die Begründung eines selbständigen Systems der Wirtschaftslenkung wird damit verzichtet. Diesem Ergebnis kann nicht zugestimmt werden. Wenn die Wirtschaftslenkung im Einzelfall auch nur geringfügig sein kann, so ist sie nicht nur ein Sammelbegriff für bestimmte Möglichkeiten zur Steuerung der Wirtschaft, sondern ein selbständiges Wirtschaftsmodell.

II. Die Situationsgebundenheit wirtschaftslenkender Maßnahmen

1. Der Begriff Situationsgebundenheit

Ein besonderes Kennzeichen wirtschaftslenkender Maßnahmen ist die Situationsgebundenheit. Als Situationen dieser Art sind politische Ereignisse und strukturelle Veränderungen innerhalb

1) Scheuner, VdVDStRL H. 11, S. 12

2) Isay, Technik, S. 420

3) Isay, Technik, S. 408

der Wirtschaft zu nennen. In Betracht kommen die Durchsetzung politischer Vorstellungen, Konjunkturschwankungen (1), Mangel- und Kriegszeiten.

Da die modernen, nationalen Wirtschaften nicht autark, sondern mit den Wirtschaften anderer Länder verbunden sind, können die zunächst auf den nationalen Bereich beschränkten Ereignisse auch auf die Wirtschaften anderer Länder Einfluß haben. Besonders die Durchsetzung politischer Vorstellungen können die Wirtschaft anderer Länder berühren (etwa Dumping und dumping-ähnliches Verhalten der Staatswirtschaftsländer). Internationale Verbindungen (wie der Montanvertrag, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) wie auch internationale Verwicklungen zwischen einzelnen Ländern beeinflussen die Wirtschaft weiterer Länder (z.B. unterlagen den Schwierigkeiten des Öltransportes während der Suez-Krise nicht nur die an der Krise unmittelbar beteiligten Länder).

Die durch solche Situationen verursachten Einwirkungen auf den Wirtschaftsablauf setzen den Marktautomatismus jedoch nicht außer Funktion, werden vielmehr über diesen ausgependelt. Diesen Vorgang kann der Staat aus verschiedenen Gründen nicht hinnehmen wollen. Der Marktautomatismus pendelt den Wirtschaftsablauf über den Preis aus; geringes Angebot bei hoher Nachfrage gleicht sich durch einen entsprechend hohen Preis aus. Vielfach wird der Staat aus sozialen Verpflichtungen den Preis jedoch niedrig halten wollen. Ähnliche Erfordernisse können sich ergeben, wenn auf Grund nachlassender Gewinne Produktionsbeschränkungen oder -einstellungen erfolgen. Der Staat kann aber (z.B. bei lebenswichtigem Bedarf) an einer Aufrechterhaltung der Produktion interessiert sein. Auch die Stärkung einer Kapazität aus strategischen Gründen kann in Betracht kommen. Nicht

- 1) Zur Bedeutung der Konjunktur für den Wirtschaftsablauf und seine Steuerung siehe Eucken in Ordo II. Bd., S. 84 f.; Kaufmann, l. c., S. 46; Kraus, Konjunktur; Neumark, Antinomie, S. 584 ff.; Schmölders, Konjunkturen; Schneider in FAZ v. 28.9.57.

nur Beschränkungen, sondern auch Unterstützungen können damit Gegenstand wirtschaftslenkender Maßnahmen sein.

Hierin kommt einerseits ein weiterer Unterschied, andererseits aber auch die Nähe zur Planwirtschaft zum Ausdruck. Der Unterschied besteht darin, daß die Planwirtschaft auf Grund politischer Vorstellungen von der Ordnung der Wirtschaft verwirklicht wird. Die Wirtschaftslenkung dagegen ist Reaktion auf den Eintritt einer Situation. Die Ähnlichkeit liegt in dem gleichen Verhalten von Wirtschaftslenkung und Planwirtschaft: beide Systeme überlassen es nicht dem Marktautomatismus, die situationsbedingten Einwirkungen auszugleichen. Dieser Vorgang wird vielmehr durch staatliche Maßnahmen gesteuert.

Wirtschaftslenkende Maßnahmen sind in ihrem Erlaß von dem Auftreten derartiger Situationen bedingt und sind mit dem Fortbestand der entstandenen Verhältnisse verbunden (Gebundenheit wirtschaftslenkender Maßnahmen). Verändert sich die Situation, so werden die getroffenen Maßnahmen wirkungslos, es sei denn. sie werden der geänderten Situation angepaßt.

2. Beispiele für die Situationsgebundenheit

Die Situationsgebundenheit zeigt sich z.B. in den Verhältnissen nach dem Jahre 1939. Auf Grund der Kriegsverhältnisse erfolgte ein umfassendes System der Wirtschaftslenkung, das von der Kapazitäts- über die Produktionslenkung bis zur Verteilung der Güter unter Einschluß einer Preisbindung reichte. Da sich nach Ende des zweiten Weltkrieges die Verhältnisse nicht geändert hatten, mußte an den bestehenden Lenkungsmaßnahmen zunächst festgehalten werden. Erst nach der Währungsreform des Jahres 1948 änderten sich die Verhältnisse. Mithin konnten die bestehenden Lenkungsmaßnahmen aufgehoben werden (1). Die sich

1) Vgl. besonders das "Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform" vom 24.6.1948 - WiGB1 S. 59 - und die "Anordnung über Preisbildung und Preisüberwachung nach der Währungsreform" vom 25.6.1948 - WiGB1 S. 61 -. Vgl. ferner dazu Erhard, Wohlstand, S. 22.

normalisierende innen- und außenpolitische Lage erforderte keine weiteren Lenkungsmaßnahmen. Der Marktautomatismus schuf eine Wirtschaftslage, die für den Staat keinen Anlaß zu Eingriffen bot. Lediglich einzelne Maßnahmen waren erforderlich, um Folgen der vergangenen Situationen zu beseitigen. Ein Beispiel hierfür ist das "Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft" vom 7.1.1952 (1).

Der Erlaß des IHG beruhte auf dem Umstand, dass die sogenannten Engpaßbetriebe die Grundlage für den Wiederaufbau der gesamten Wirtschaft waren. Sie waren durch die Zerstörungen des Krieges und die Demontagen in der Nachkriegszeit vernichtet. Die Aufbringung der für den Wiederaufbau erforderlichen Investitionsmittel war weder den Betrieben selbst, noch über den nicht mehr bestehenden Kapitalmarkt möglich. Auch der Staat war nicht in der Lage, die notwendigen Mittel bereitzustellen. Das IHG hat deswegen die Aufbringung des Investitionsbedarfes der gesamten Industrie auferlegt (2). Nach Aufbringung des angestrebten Betrages war der Zweck erreicht und zugleich die Situation beseitigt. Das IHG wurde daraufhin durch das "Gesetz über den Abschluß der Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft" vom 24.2.1955 (3) abgeschlossen.

Eine durch den Währungsschnitt des Jahres 1948 und den grundlegend verschiedenen Wirtschaftssituationen zuvor und danach gekennzeichnete Situation war Gegenstand des "Gesetzes über die Bundesbürgschaft zur Abwicklung von Saatenkrediten für die Ernten bis zum Jahre 1949" vom 30.7.1951 (4). Vor der Währungsreform bestand ein großer Bedarf an Gemüsesaatgut. Sowohl durch

1) BGBI I. S. 7 mit späteren Änderungen

2) Vgl. § 1 IHG; dazu Ipsen, AöR 78, 284 (285).

3) BGBI I. S. 69; dazu Georgi BB 55, 157 ff.

4) BGBI I S. 475.

Erweiterung der Vermehrungsflächen als auch durch Einfuhr ausländischen Saatgutes standen am Währungsstichtag große Mengen Saatgut bereit, die nach der Geldreform bei nachlassender Nachfrage auf den Markt drückten. Für die Züchter, Vermehrungs- und Vertriebsfirmen ergaben sich hieraus Schwierigkeiten in Form mangelnder Barmittel zur Finanzierung der neuen Ernte. Hierfür gewährte das Gesetz Überbrückungshilfen (1).

Die Situationsgebundenheit wirtschaftslenkender Maßnahmen zeigte sich besonders deutlich in der Korea- und der Suezkrise. Aus Anlaß dieser Situation ergingen als Wirtschaftslenkungsgesetze das "Gesetz für Sicherungsmaßnahmen auf einzelnen Gebieten der gewerblichen Wirtschaft" vom 29.3.1951 (2) und das "Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft" vom 24.12.1956 (3). Beide Gesetze sind, da sich die politischen Verhältnisse verändert haben, zwischenzeitlich entfallen. Um zukünftigen Situationen dieser Art nicht wieder ohne die gesetzlich geregelte Möglichkeit des Erlasses von Lenkungsmaßnahmen gegenüber zu stehen, ist das "Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft" vom 22.12.1959 (4) erlassen worden.

Die Beispiele haben gezeigt, daß wirtschaftslenkende Maßnahmen in ihrer Entstehung, ihrem Fortbestand und ihrem Ende von einer Situation und von den durch sie geschaffenen Verhältnissen abhängig sind.

3. Folgerungen aus der Situationsgebundenheit

Aus der Situationsgebundenheit wirtschaftslenkender Maßnahmen ergeben sich drei Folgerungen:

- 1) Vgl. Frorreich 1. o., S. 3
- 2) BGBI I, S. 216
- 3) BGBI I S. 1070
- 4) BGBI I S. 785; im folgenden Sicherstellungsgesetz 1951, 1956 bzw. 1959 bezeichnet.

a. Die Maßnahmen müssen bei Auftreten der Situation sofort erlassen werden. Maßnahmen, die einige Zeit nach dem Auftreten der Situation wirksam werden, weil sie etwa durch parlamentarische Körperschaften gebilligt werden müssen, kommen vielfach zu spät. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen die Situation nur eine kurze Dauer hat (1). Die Situation kann sich geändert haben, wenn die Maßnahmen erst Monate später erlassen werden. Auch pflegt die Wirtschaft sich rasch auf veränderte Umstände einzustellen und entsprechend zu disponieren. Wenn der Staat mithin wirksam lenken will, muß er sofort handeln, um nicht durch Dispositionsänderungen der Wirtschaft vor vollendeten Tatsachen zu stehen und gezwungen zu sein, diese entweder hinzunehmen oder sich auf die veränderte Situation einzustellen (2). Die Wirksamkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen ist daher umso intensiver, je frühzeitiger sie erlassen werden (3).

b. Es besteht das Erfordernis, die wirtschaftslenkenden Maßnahmen umgehend einzuleiten. Die hierfür notwendigen Gesetze und Rechtsverordnungen müssen daher alsbald erlassen werden können. Das ist jedoch nur dann möglich, wenn die Gesetzesapparatur schnell arbeiten kann(4).

c. Die Situationen haben die Eigenschaft, nicht voraussehbar zu sein (5). Für die Wirtschaftslenkung folgt daraus, daß die zu

1) Strauß, Entwicklung, S. 11.

2) Böhm, Wettbewerb, Vorwort, S. VII, hat zudem darauf hingewiesen, daß die Wirtschaft den Maßnahmen "in einer zuweilen überraschenden, immer aber mehr oder weniger lakonischen Weise" ausweicht. Ein Umstand, der hier zusätzlich zu beachten ist.

3) Neumark, Antinomien, S. 581; Begründung zum Entwurf Sicherstellungsgesetz 1959, I. und II. zu § 2.

4) Vgl. VG Frankfurt NJW 58. 195 (196).

5) Vgl. BVerfG E 8, 274 ff (311); auch Haußleiter DöV 56, 143 (144, 146); Voigt, Wirtschaftsverfassung S. 106, 107.

treffenden Maßnahmen nicht im voraus geplant und vorbereitet werden können.

III. Andere Einflußmöglichkeiten auf den Wirtschaftsprozeß

1. Lenkung durch wirtschaftliche Betätigung, Sozialisierung und Staatsaufsicht

Einer Lenkung der Wirtschaft stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Eine Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs ist dadurch möglich, daß sich der Staat als Unternehmer an dem Wirtschaftsprozeß beteiligt (1). Voraussetzung ist jedoch, daß dem Staat ein Anteil an den Wirtschaftskapazitäten zusteht, der so groß ist, daß die anderen Unternehmer gezwungen sind, sich seinem Verhalten anzuschließen. Nur in diesem Fall besteht für ihn die Möglichkeit einer Beeinflussung. Aber selbst die beträchtlichen Beteiligungen, über die die Bundesrepublik Deutschland verfügt, reichen hierfür nicht aus. Wirtschaftslenkende Maßnahmen können mit dieser Methode nicht durchgeführt werden (2). Die Sozialisierung ist, abgesehen davon, daß sie in der Gegenwart nicht akut ist (3), ein Mittel zur Einführung einer Staatswirtschaft, in der für eine Wirtschaftslenkung kein Raum mehr ist.

Auch die Staatsaufsicht (4) bietet keine Möglichkeit einer aktiven und planenden Gestaltung des Wirtschaftsablaufs. Eine Aufsicht kann nur nachträglich wirksam werden, denn sie kann nur über Geschehenes erfolgen. Eine Steuerung erfordert dagegen

- 1) Der Staat verfügt gegenwärtig über eine beträchtliche Beteiligung an Unternehmen, vgl. Aufstellung von Öftering in Bulletin der Bundesregierung Nr. 112 v. 18.6.1953; auch Maunz, Dürig, GG, Art. 2 I, Randnr. 52.
- 2) Huber, WVR II. Bd., S. 200, 201.
- 3) Gebauer l. c., S. 321; Schüle in VdVdStRL H. 11, S. 87.
- 4) Schüle in VdVdStRL H. 11, S. 86 ff.

im voraus tätig zu werden. Die Wirtschaftslenkung kann daher nur mit den Mitteln der Rechtsetzung und den daraus folgenden Möglichkeiten für die Verwaltung ausgeführt werden (1).

2. Lenkung durch "hoheitliche Empfehlungen"

Eine Möglichkeit, den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen, die allerdings juristisch schwer faßbar ist, aber für die Wirtschaftslenkung eine nicht unbedeutende Rolle spielt (2), besteht in den "hoheitlichen Empfehlungen". Unter Empfehlungen werden Stellungnahmen verstanden, in denen der Empfehlende ein Verhalten für richtig, angemessen oder zweckmäßig erklärt (3). Die Erklärung ist unverbindlich und erzeugt mithin keine rechtliche Wirkung; sie erschöpft sich im Tatsächlichen (4) (5). Es besteht jedoch seitens des Empfehlenden der Wunsch, daß sie beachtet werden möge (6). Die Empfehlungen werden als "hoheitlich" bezeichnet, da sie von der Regierung oder durch sie berufene Instanzen ausgesprochen werden.

- 1) Ballerstedt in AöR 74, 138; Schüle in VdVDSrL H. 11, S. 93.
- 2) Vgl. für die Schweiz Hans Huber, Staatsrecht, S. 184, Note 38.
- 3) Der Begriff "Empfehlung" wird hier entsprechend § 38 II KartG verstanden; vgl. hierzu Meyer-Cording NJW 53, 566; Benisch, Betr 57, 790; Seydel WiRuP 57, 254.
- 4) Ehlermann, 1. c., S. 37, 38.
- 5) Die in der Literatur als "schlichte Hoheitsverwaltung" (Jellinek, Verwaltungsrecht, S. 21) oder als "Wirtschaftsverwaltung schlicht verwaltender Art" (Huber, WVR I. Bd., S. 53; vgl. auch Krüger BB 53, 567; Siebert in Niedermeyer, S. 220) bezeichneten Verwaltungshandlungen sind mit den "hoheitlichen Empfehlungen" nicht identisch; Maßnahmen "schlicht verwaltender Art" sind im Gegensatz zu den "hoheitlichen Empfehlungen" rechtsverbindlich.
- 6) Gnam NJW 52, 133; Langen, NJW 59, 463.

Im einzelnen kommen in Betracht: Rat und Beratung durch einen Dezernenten (1), Hinweise auf beabsichtigte Maßnahmen zuständiger Stellen, Fühlungnahmen, Beratungen und Verhandlungen zwischen der Regierung einerseits und Wirtschaftsverbänden oder einzelner Unternehmer andererseits. Für die Verwaltung bietet sich in diesen "hoheitlichen Empfehlungen" eine günstige Position, ihrer Vorstellung über den Wirtschaftsablauf Ausdruck zu geben und zu versuchen, ihn auf diesem Wege durchzusetzen. Sie benötigt hierzu keiner gesetzlichen Grundlage. Auch in Form von Fühlungnahmen, Beratungen mit den Marktbeteiligten oder indem sie Vorteile in Aussicht stellt, kann sie versuchen, ihre Ziele zu verwirklichen (2). Hinzu kommt, daß die Marktbeteiligten einer "hoheitlichen Empfehlung" um so eher entsprechen werden, als sie davon ausgehen müssen, daß das gewünschte Verhalten durch hoheitliche Maßnahmen erzwungen werden kann. Der Wert "hoheitlicher Empfehlungen" liegt schließlich darin, daß "alle Erfahrungen daraufhin deuten, daß der Beeinflussung der öffentlichen Meinung, der "moral suasion" rechtzeitiger Warnungen und Mahnungen ... dabei besondere Bedeutung zukommt"(3). Auch Erhard (4) stellt bewußt "psychologische Einwirkungen" gleichberechtigt neben die Methoden der Konjunkturpolitik. Rechtzeitige Hinweise auf eine überhitzte Konjunktur, Mahnungen zum Maßhalten können Inhalt einer "hoheitlichen Empfehlung" sein (5).

1) Erler, Grundprobleme, S. 193.

2) Erhard, Wohlstand, S. 253.

3) Schmölders, Konjunkturen, S. 112.

4) Erhard, Wohlstand, S. 246.

5) Vgl. auch den "Council of Economic Advisers", hierzu Schmölders, Konjunkturen, S. 36.

1. Teil

Die gesetzgeberisch und verwaltungsmäßig möglichen Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft

A. Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung durch Gesetzgebung und Verwaltung

I. Gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung

Unter gesetzgeberischen Maßnahmen werden die Wirtschaftslenkungen verstanden, die unmittelbar durchführbar in einem Gesetz erfolgen. In diesem Fall ist unmittelbar in dem Gesetz für den einzelnen in bestimmten Einzelfällen normiert, welche Rechte ihm zustehen oder welche Pflichten von ihm zu erfüllen sind (1). Unter dem Begriff verwaltungsmäßige Maßnahmen werden diejenigen erfaßt, die durch die Verwaltung auf Grund eines ermächtigenden Gesetzes ergehen. Diese Gesetze beschränken sich auf eine mehr oder weniger generalklauselhafte Umschreibung des Aufgabenbereichs; sie stecken den Rahmen für die Wirtschaftslenkung ab (z.B. "zur Behebung von Notständen auf dem Gebiete des Güterverkehrs", oder "zur Steigerung der Erzeugung"). In diesen Gesetzen sind die Rechte und Pflichten des einzelnen zwar allgemein bestimmt, mangels einer Konkretisierung jedoch nicht unmittelbar durchführbar, da für den einzelnen noch nicht feststeht, welche Rechte ihm zustehen oder welche Pflichten ihm auferlegt werden. Die Konkretisierung haben die verwaltungsmäßigen Maßnahmen im Vollzug des betreffenden Gesetzes zu erfüllen. Erst darin werden die Rechte und Pflichten des einzelnen bestimmt und erkennbar. Diese verwaltungsmäßigen Maßnahmen sind zwar in ihrer Entstehung von einem Gesetz abhängig, ihnen kommt aber wegen der in ihnen enthaltenen Konkretisierung eine so wesentliche Bedeutung zu, daß sie als selbständige, verwaltungsmäßige Maßnahmen neben die gesetzgeberischen gestellt werden können.

1) Vgl. Isay, Technik, S. 412

Auch Ballerstedt (1) spricht solchen verwaltungsmäßigen Maßnahmen eine selbständige Stellung zu. Er verneint, daß in den klauselhaften Gesetzen bereits ein Akt wirtschaftsrechtlicher Rechtsschöpfung liegt. Sie erfolge erst in der verwaltungsmäßigen Maßnahme selbst. Diese Rechtsschöpfung lasse sich nicht nach dem gewohnten staatsrechtlichen Schema aus der Delegation der Rechtsetzungsmacht des Parlaments ableiten, sondern stelle einen durch die gesetzliche Ermächtigung ermöglichten Vorgang der Rechtsschöpfung dar. Der Wille des Gesetzes schaffe nicht Recht, sondern lasse es zu.

Innerhalb der verwaltungsmäßigen Maßnahmen kann die Konkretisierung durch Rechtsverordnungen oder Wirtschaftsverwaltungsakte (2) erfolgen.

Je nach der Art der zu lenkenden Situation ist die gesetzgeberische oder verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung anzuwenden. Situationen, die über einen längeren Zeitraum andauern, sind weitgehend durch eine gesetzgeberische Wirtschaftslenkung erfassbar. In dem Gesetz können eingehendere Bestimmungen getroffen werden, da eine kurzfristige Änderung nicht erforderlich ist. Ein gleiches trifft auch für die Fälle zu, in denen die Lenkung selbst einen längeren Zeitraum in Anspruch nimmt (z.B. bei Investitionsmaßnahmen). Für kurzfristig auftretende Situationen, für solche, die sich rasch verändern und in den Fällen, in denen die Wirtschaftslenkung nur durch eine minutiöse Einzelregelung möglich ist, ist die verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung angebracht (3). Diese kann rasch erlassen und geändert werden; Einzelregelungen entziehen sich weitgehend wegen der Natur des Gesetzes der gesetzgeberischen Wirtschaftslenkung. Bereits von dem Erlass von Gesetzen, die einer verwaltungsmäßigen Ausführung bedürfen, geht eine nicht unbeträchtliche Len-

1) Ballerstedt, AöR 74, 154; vgl. auch Strauß, Entwicklung, S. 22.

2) Huber, WVR I. Bd., S. 55.

3) Isay, Technik, S. 425.

kungswirkung aus. Denn schon das Wissen der Marktbeteiligten, daß es in der Hand der Verwaltung liegt, die ihr gegebenen Möglichkeiten zu gebrauchen, kann sie zu einem Verhalten veranlassen, das die Ausführung überflüssig werden läßt. Diese Wirkung (1) ist weitgehend mit derjenigen zu vergleichen, die als "hoheitliche Empfehlung" beschrieben wurde.

II. Unmittelbare und mittelbare Wirtschaftslenkung

Unter der unmittelbaren Wirtschaftslenkung werden diejenigen Maßnahmen verstanden, die die wirtschaftliche Situation mittels Ge- oder Verbote regeln. Der Staat greift mit bestimmten Weisungen in den Wirtschaftsprozess ein und zwingt den einzelnen zu dem normierten Verhalten. Ein Ausweichen ist für die Marktbeteiligten so gut wie unmöglich.

Diese Methode bietet den Vorzug, daß nur ein bestimmtes wirtschaftliches Verhalten möglich ist. Es besteht Gewißheit darüber, daß der Wirtschaftsprozess auf Grund der Lenkungsmaßnahmen verlaufen wird. Wenn die Ge- bzw. Verbote auch zu einem ganzen System ausgebaut worden sind, das umfangreich und kompliziert ist, so bleibt die Lenkung im Grunde einfach: die einzelnen Maßnahmen sind entweder ein Ge- oder Verbot. Der Nachteil dieser Methode besteht in der Starrheit eines jeden Ge- bzw. Verbots. Jede Änderung einer Situation erfordert eine Veränderung des Ge- oder Verbots.

Fraglich könnte sein, ob das Verbot als ein Mittel der Wirtschaftslenkung angesehen werden kann. Das Verbot hat im wesentlichen eine Lähmung zur Folge (2); es unterbindet jede wirtschaftliche Betätigung und lenkt im Grunde genommen nur geringfügig. Eine Lenkung erfordert jedoch ein Steuern, ein bewegliches sich an auftretende Situationen Anpassen, ein positives Gestalten der wirtschaftlichen Verhältnisse. Das Verbot verneint dagegen grundsätzlich eine Gestaltung und verbietet einfach. Dennoch ist das Verbot als ein Mittel der Wirtschafts-

1) Isay, Technik, S. 417 (und S. 427).

2) Erler, Grundprobleme, S. 185/86

lenkung anzusehen. Auch die Verneinung oder Lähmung des Wirtschaftsprozesses stellt eine Abänderung des Wirtschaftsablaufs dar.

Absolute Verbote finden sich selten. Vielfach wird das Verbot durch die Möglichkeit einer Genehmigung oder Erlaubnis durchbrochen. Die Erteilung der Genehmigung oder der Erlaubnis, ihr möglicher späterer Widerruf oder ihre Zurücknahme, löst die Starrheit des Verbots auf und ermöglicht eine elastischere Regelung, die den wechselnden Situationen gerecht werden kann. Dagegen wirkt das Gebot nicht grundsätzlich lähmend. Die Lähmung kann allerdings dann eintreten, wenn das Gebot ein Verbot enthält (1). So ist etwa das Gebot, eingeführtes Getreide der Einfuhrstelle anzubieten, mit dem Verbot gekoppelt, das eingeführte Getreide nicht in anderer Weise als über die Einfuhrstelle im Inland in den Verkehr zu bringen. Dem System, ein absolutes Ver- bzw. Gebot durch eine Genehmigung oder Erlaubnis zu durchbrechen, steht die Umkehrung gegenüber: die grundsätzliche Erlaubnis für ein wirtschaftliches Handeln verbunden mit dem Vorbehalt des Verbots (für das im einzelnen festgelegte Voraussetzungen bestehen können). Die Lenkungswirkung dieser Methode ist geringfügiger (2) als die eines grundsätzlichen Verbots. Der Wirtschaftsprozess verläuft hier zunächst unbeeinflusst. Erst in Zukunft kann eine Lenkung erfolgen, sobald sie erforderlich wird. Die unmittelbaren wirtschaftslenkenden Maßnahmen können rechtstechnisch sowohl in der Form der gesetzgeberischen als auch in der der verwaltungsmäßigen Wirtschaftslenkung angewandt werden.

Den unmittelbaren Maßnahmen sind die mittelbaren gegenüberzustellen. Ihr Hauptbeispiel ist die monetäre Wirtschaftslenkung; sie erfaßt den Wirtschaftsablauf mittels des Geldes (3). Die

1) Erler, Grundprobleme, S. 189.

2) Erler, Grundprobleme, S. 188.

3) Vgl. Schmölders, Konjunkturen, S. 126.

monetären Maßnahmen legen das Verhalten der Marktbeteiligten nicht fest, sondern wirken auf ihre Dispositionen ein; sie wollen "unter Benutzung der Interdependenzverhältnisse des Wirtschaftsganzen durch Veränderung der monetären Daten bestimmte Reaktionen der Produzenten etc. auslösen" (1). Damit ist der Unterschied zu den unmittelbaren Maßnahmen aufgezeigt. Das angestrebte Verhalten der Marktbeteiligten wird nicht angeordnet, sondern veranlaßt. Den Marktbeteiligten bleibt es überlassen, diesem zu folgen. Ein gegensätzliches Verhalten muß mit finanziellen Nachteilen erkaufte werden. Die monetären Maßnahmen wirken damit über die Kalkulation. Für den Unternehmer bieten sie die Möglichkeit, einen finanziellen Vorteil nur zu einem Teil auszunutzen und entsprechend einen bestimmten Nachteil zu berücksichtigen. Die monetären Mittel sind damit elastischer und lassen eine Reihe von Zwischenstufen und Möglichkeiten, die bei den unmittelbaren Maßnahmen nicht gegeben sind, zu. Die monetären Maßnahmen sind deswegen in ihrer Wirkung unsicherer. Die Regierung kann nicht sicher sein, ob von finanziellen Vorteilen Gebrauch gemacht wird, oder ob Nachteile in Kauf genommen werden. Die Marktbeteiligten können sowohl auf Vorteile verzichten, als auch Nachteile auf sich nehmen (2).

III. Monetäre Wirtschaftslenkung

Die monetären Maßnahmen sind in ihren Formen vielgestaltiger (3) und verfügen über eine größere Breitenwirkung (4) als die unmittelbaren Lenkungsmaßnahmen. Während die unmittelbaren Maßnahmen auf diejenigen sachlichen Erscheinungen im Wirtschaftsprozess beschränkt bleiben, auf die sie sich beziehen (z.B. auf die Kapazität, auf die Produktion), wirken monetäre Maßnahmen insgesamt auf den Wirtschaftsprozess ein. Der Grund hierfür liegt

- 1) Huber, WVR II. Bd., S. 203.
- 2) Vgl. Huber, WVR II. Bd., S. 203.
- 3) Huber, WVR II. Bd., S. 203.
- 4) Scheuner in VdVStRL H. 11, S. 40.

darin, daß sie auf den Wirtschaftsablauf über das Geld einwirken, das die zentrale Stellung im Wirtschaftsprozess einnimmt. Die Handhabung monetärer Mittel ist daher weitaus schwieriger als die unmittelbarer Maßnahmen, da die weiteren möglichen Beeinflussungen zu berücksichtigen sind. Die monetären Maßnahmen umfassen die kreditären und die steuerlichen Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft.

1. Kreditäre Maßnahmen

Unter kreditären Maßnahmen (1) wird die staatlich gelenkte Zuteilung von Investitions- oder Betriebsmitteln im weitesten Sinn verstanden. In der Regel werden die erforderlichen Mittel aus allgemeinen, öffentlichen Mitteln genommen (2) (Steuermittel und Anleihen (3)). Vereinzelt werden die notwendigen Mittel auch von einzelnen Wirtschaftsgruppen aufgebracht. Ein solches Verfahren wird dann angewendet, wenn die Überkapazität eines Wirtschaftszweiges verringert werden soll. Die kreditären Maßnahmen werden durch Gesetz unter Angabe des Zweckes getroffen. Die Ausführung erfolgt verschiedentlich in zwei Stufen (4). In einem begünstigenden Verwaltungsakt (in der Regel auf einen Antrag) wird zunächst die im Gesetz vorgesehene Maßnahme (z.B. Bürgschaft, Subvention oder Kredit) dem einzelnen gewährt. Daran schließt sich die Ausführung der in dem Verwaltungsakt zugesagten Rechte (z.B. die Auszahlung der Subvention) an. Häufig werden hierzu private Institute beauftragt. Soweit es

- 1) Schüle in VdVDStRL H. 11, S. 95; vgl. ferner § 1 Landwirtschaftsgesetz vom 5.9.1955 (BGBl I, S. 565).
- 2) Huber, WVR II. Bd., S. 249.
- 3) z.B. Anleihegesetz vom 29.3.1951 (BGBl I, S. 218); ferner können Mittel aus den Rücklagen der Arbeitslosenversicherung verwandt werden, vgl. Gesetz vom 27.12.1951 (BGBl I, S. 1006). Wenn auch hier der Gedanke der Arbeitsplatzsicherung im Vordergrund steht, so hängen die Arbeitsplätze wiederum von dem Umfang der Unternehmen ab; mit diesen Mitteln wird daher meist eine Ausweitung der Kapazität unterstützt. Ferner stehen hier die Mittel des Marshall-Planes zur Verfügung.
- 4) Erler, Grundprobleme, S. 192; Krüger, DVBl 55, 384; Schüle in VdVDStRL H. 11, S. 97.

sich um Geldleistungen wie Kredite oder Subventionen handelt, werden Banken eingeschaltet, soweit Bürgschaften in Betracht kommen, werden auch Versicherungen mit der Erfüllung betraut (da vielfach die Rechtsform der Bürgschaft mit der eines Versicherungsvertrages verbunden wird, in dem der Begünstigte für die Bürgschaft eine Prämie zahlt). Die Einschaltung privater Institute beruht auf dem Gedanken, daß diese auf Grund ihrer Einrichtungen und ihrer Sachkunde geeignet sind, die gewährten Mittel auszuzahlen und für ihre Rückzahlung zu sorgen. Zugleich spart der Staat die Errichtung eigener Stellen zur Durchführung dieser Aufgaben. Diese Zweiteilung erfolgt nicht immer; verschiedentlich werden die privaten Institute auch unmittelbar auf Grund des Bereitstellungsgesetzes im Auftrage der Regierung tätig. In diesem Fall sichert sich die Regierung ein Mitspracherecht in der Form zu, daß die Verteilung von einem Ausschuß erfolgt, in dem die Regierung vertreten ist oder die Erfüllung von der Genehmigung oder Gegenzeichnung eines Ministers abhängig ist. Die privaten Institute werden privatrechtlich tätig (1).

Für die monetären Mittel wurde festgestellt, daß ihre Lenkungswirkung unsicher ist. Diese Unsicherheit gilt im besonderen Maße für die kreditären Maßnahmen. Die Wirtschaft sucht häufig Auswege und nimmt Schwierigkeiten (z.B. höhere Zinsen für benötigte Kredite, als sie bei der Inanspruchnahme öffentlicher Kredite erforderlich wären) in Kauf, um einer Lenkung auszuweichen (2).

Bei den kreditären Maßnahmen handelt es sich um Begünstigungen (Förderungen), die der ganzen Wirtschaft oder einzelnen Gruppen zugute kommen. Ferner sind die Subventionen (3) zu nennen,

1) Scheuner in VdVDStRL H. 11, S. 42; Schüle, ebenda, S. 98.

2) Huber, WVR II. Bd., S. 264

3) Vgl. Ipsen, DVBl 56, 461, 498, 602; Köttgen, DVBl 53, 485 ff. (beide m.w.Nachw.); Scheuner in VdVDStRL H. 11, S. 40 ff.

sie sind vielfach verlorene Zuschüsse (1). In der Regel stellen sie Sonderunterstützungen für eine bestimmte Wirtschaftsgruppe dar. Sie werden eingesetzt, um Produktionen fragwürdiger Rentabilität aufzunehmen, aufrechtzuerhalten oder auszuweiten, neue technische Betriebsverfahren einzuführen oder kostspielige, alte beizubehalten; sie sind Maßnahmen, die sich im einzelnen aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen rechtfertigen. Bei den Subventionen kann zwischen direkten und indirekten unterschieden werden. Die direkten Subventionen bestehen in Geldzuschüssen (ohne Rückzahlungsverpflichtung) oder in der Zahlung des Differenzbetrages, wenn Waren unter Preis (unter Kosten) zugunsten der Erzielung beabsichtigter wirtschaftlicher Erfolge verkauft werden. Die Subvention wird in diesem Fall als Zuschuß an den Lieferanten geleistet. Das gleiche Ergebnis kann dadurch erreicht werden, daß der Lieferant zum kostenmäßigen Preis liefert und der Erwerber zum Ausgleich einen Zuschuß erhält (Subvention in Form eines Ausgleichsbetrages); es findet lediglich ein Wechsel in der Person des Begünstigten statt (2). Indirekte Subventionen sind Vorteile ohne Geldzuschuß. In Betracht kommen Kredite zu einem verbilligten Zinsfuß und steuerliche Vergünstigungen.

Sowohl die direkten als auch die indirekten Subventionen werden zur Erreichung eines wirtschaftlichen Zieles gewährt. Hierin ist die Gegenleistung zu sehen, die der durch die Subvention Begünstigte zu erbringen hat (3). Als kreditäre Maßnahmen kommen ferner in Betracht Stützungsbeiträge, Bürgschaften (4)

1) Huber, WVR II. Bd., S. 258; Ipsen, DVBl 56, 463.

2) Ipsen, DVBl 56, 461 ff. (462)

3) Ipsen, DVBl 56, 498 ff. (504)

4) Flessa, NJW 53, 86

und Darlehen. Bürgschaften und Darlehen sind in besonderem Maße geeignet, Mittel der Wirtschaftslenkung zu sein. Den Begünstigten setzen sie in die Lage, in seinen wirtschaftlichen Dispositionen das unternehmerische Risiko in geringerem Umfang berücksichtigen zu müssen, als dies bei einer kaufmännischen Kalkulation der Fall sein würde. Rechtstechnisch ist für kreditäre Maßnahmen die verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung die geeignete Form (1). Denn das Gesetz, in dem die Mittel für die Maßnahmen bereit gestellt werden, kann lediglich Umfang und Zweck der beabsichtigten Lenkung angeben (2). Für die Verteilung der Mittel im einzelnen bedarf es der verwaltungsmäßigen Ausführung.

2. Steuerliche Maßnahmen

Während die kreditären Maßnahmen überwiegend zur Förderung bestimmter wirtschaftlicher Vorgänge ergriffen werden, dienen die steuerlichen Maßnahmen vielfach zur Belastung, Einschränkung und Drosselung wirtschaftlicher Vorgänge; allerdings können sie auch zur Förderung und Belebung verwendet werden. Die Steuer stellt ein Mittel zu einer intensiven Wirtschaftslenkung dar(3). Nach Schüle (4) steht es außer Zweifel, daß durch Steuergesetze eine staatliche Lenkung des Wirtschaftsablaufs möglich ist und in steigendem Maße durchgeführt wird (5). Drosselungen und Ein-

- 1) Für die Subvention Ipsen, DVBl 56, 461 ff. (465).
- 2) Für den Fall der Bürgschaft vgl. Gesetz über eine Bundesbürgschaft für Kredite zur Finanzierung der Lebensmittelbevorratung i.d.F.v. 6.8.1953 (BGBl I, S. 883).
- 3) Vgl. Scheuner in VdVdstRL H. 11, S. 41 f.; Schmölders, Konjunkturen, S. 87; auch Neumark, Antinomien, S. 584.
- 4) Schüle in VdVdstRL H. 11, S. 93.
- 5) Vgl. ferner Ballerstedt in AöR 74, S. 134; Marbach, Staatsintervention, S. 24.
Hamann, BB 52, 953.

schränkungen werden bevorzugt durch steuerliche Maßnahmen vorgenommen. In erster Linie sind hier die Steuerabgaben zu nennen. Entsprechend dem Anziehen der "Steuerschraube" ist die Wirtschaft gezwungen, ihre Dispositionen zu ändern (1). Die Steuer wirkt damit in gleicher Weise wie die kreditären Maßnahmen über die Kalkulation ein. Sie verlangt nicht unmittelbar ein bestimmtes Verhalten, sondern veranlaßt es mit Hilfe des Geldes. Die sich hieraus ergebende Unsicherheit trifft jedoch nur für steuerliche Begünstigungen zu, während die steuerlichen Belastungen erzwungen werden können.

Die Heranziehung der Steuer als ein Mittel zur Lenkung der Wirtschaft zeigt einerseits eine enge Beziehung des Systems der Wirtschaftslenkung zur Marktwirtschaft, andererseits aber auch den Unterschied zu diesem Modell. Die Gemeinsamkeit liegt darin, daß auch in der Marktwirtschaft die Steuer bekannt ist. Der Unterschied besteht jedoch darin, daß sich die Steuer in der Marktwirtschaft in der Erzielung von Staatseinkünften erschöpft. Ein darüber hinausgehender Erfolg ist nicht beabsichtigt; die Steuer ist neutral. In der Wirtschaftslenkung wird die Steuer zusätzlich zur Erreichung eines wirtschaftspolitischen Zieles eingesetzt; die Steuer ist damit nicht mehr neutral, sondern auf einen bestimmten Erfolg gerichtet. Ein kennzeichnendes Beispiel ist die Zusatzumsatzsteuer (2).

Sowohl die gesetzgeberische als auch die verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung kommen für steuerliche Maßnahmen in Betracht. Soweit steuerliche Maßnahmen Belastungen, Einschränkungen, Drosselungen zum Gegenstand haben, können diese in der Form der gesetzmäßigen Wirtschaftslenkung erfolgen. Die Steuersätze können vom Gesetzgeber, da sie eine Mehrzahl von Personen oder ganze Gruppen betreffen, im einzelnen festgelegt werden. Um den Nachteil jeder gesetzlichen Wirtschaftslenkung - die Schwerfälligkeit in der Anpassung der Maßnahme an eine veränderte Si-

- 1) Marbach, Staatsintervention, S. 22; Schüle in VdVDStRL H. 11, S. 94. Vgl. auch § 1 Landwirtschaftsgesetz v. 5.9.1955 (BGBl. I, S. 565)
- 2) Vgl. im einzelnen hierzu BVerfG E 7, 282 ff (283)

tuation-für die steuerlichen Maßnahmen zu vermeiden, ist vorgeschlagen worden (1), neben einem in Kraft befindlichen Normaltarif zwei weitere Tarife für eine jeweils nachlassende und ansteigende Konjunktur vorzubereiten. Die Tarife können bei Eintritt der von ihnen im voraus erfaßten Situation in Kraft gesetzt werden. Die Anpassung an die sich rasch verändernden Situationen wird also nicht über eine verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung gesucht, sondern in einer Modifizierung der gesetzmäßigen Wirtschaftslenkung. Begünstigungen, Befreiungen und Steuerermäßigungen werden dagegen überwiegend in einem Gesetz zwar vorgesehen und an allgemeine Voraussetzungen gebunden, sie sind aber erst durch eine verwaltungsmäßige Ausführung im Einzelfall konkretisiert (2).

Im einzelnen kommen als steuerliche Maßnahmen in Betracht: Steuererhöhungen, Einführung neuer oder Aufhebung bestehender Steuern, Differenzierungen oder Senkung der Steuern, Steuerfreiheiten, erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten, Bewertungsfreiheiten, Absetzungsmöglichkeiten als Betriebsausgaben, Begünstigungen aller Art (z.B. eines nicht entnommenen Gewinns) (3). Eine besondere Form stellt der Zoll dar; er ist auf die Lenkung der Ein- und Ausfuhr beschränkt.

B. Erscheinungsformen der Wirtschaftslenkung

Zum Ausgangspunkt von Wirtschaftslenkungsmaßnahmen werden die sachlichen Erscheinungen im Wirtschaftsprozeß genommen. Darunter werden der Bestand des Unternehmens (die Kapazität), die Produktion und Verteilung der Güter, die Preisgestaltung, die Investitions- und Kapitalmarktbildung sowie der Wettbewerb verstanden. An diese knüpft die Wirtschaftslenkung an, indem sie die Anzahl der bestehenden Unternehmen, die Produktion und Ver-

1) Neumark, Antinomien, S. 590 f.

2) Vgl. z.B. § 18 I Ziff. 2 Umsatzsteuergesetz, grundlegende Fassung vom 1.9.1951 mit späteren Ergänzungen, zuletzt durch das 6. Änderungsgesetz vom 3.3.1956 (BGBl I, S. 103).

3) Vgl. Huber, WVR II. Bd., S. 263

teilung der Güter steuert, sowie auf die Preisgestaltung, Investitions- und Kapitalmarktbildung und auf den Wettbewerb einwirkt (1). Diese einzelnen sachlichen Möglichkeiten werden vielfach in Verbindung miteinander angewendet. Die Notwendigkeit hierfür ergibt sich daraus, daß die Wirtschaft überaus "vielschichtig, weitläufig verzweigt und ineinander verschlungen" ist (2), so daß eine Einzelmaßnahme dem Wirtschaftsablauf nicht gerecht werden würde.

I. Die Kapazitätslenkung

1. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Kapazitätslenkung

Unter der Kapazitätslenkung werden diejenigen Maßnahmen verstanden, die den Bestand eines Unternehmens oder die Zahl der vorhandenen Unternehmen betreffen (3). Ziel der Lenkungsmaßnahmen ist es, die Kapazität im Interesse der Volkswirtschaft zu steuern. Die Steuerung kann dadurch erfolgen, daß Bestimmungen über die Errichtung, Erweiterung, Einschränkung, Stilllegung, Verlegung, Übertragung (Veräußerung) und Schließung von Betrieben getroffen werden (4). Diese Möglichkeiten können unter Normierung von Einzelheiten entweder geboten (Gebot) oder verboten (Verbot) oder von der Erteilung einer Genehmigung (z. B. im Falle der wirtschaftslenkenden Bedürfnisprüfung (5)) abhängig gemacht werden. Sie können sich auf einzelne Betriebszweige eines Unternehmens, auf den gesamten Betrieb oder auf ganze Wirtschaftszweige erstrecken.

1) Ähnlich in der Disposition Ehlermann, l. c., S. 27 ff.; Huber, WVR II. Bd., S. 225 ff. Beide Autoren trennen aber nicht so scharf zwischen den Mitteln (und hier auch nicht zwischen den unmittelbaren und monetären Mitteln) und den sachlichen Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung (vgl. bzgl. Ehlermann, ebenda, S. 29; Huber, ebenda, S. 250 ff.). Nur die technischen Mittel untersucht Isay, Technik, S. 409 ff.

2) Schule, Verfassung, S. 18

3) Vgl. Ehlermann, l. c., S. 27

4) Ehlermann, l. c., S. 27; Huber, WVR II. Bd., S. 225 ff.

5) z. B. § 9 II PBefG; Huber, WVR I. Bd., S. 673.

Kapazitätslenkende Maßnahmen sind besonders zur Lenkung für die nicht Güter herstellenden Betriebe, insbesondere das Transportgewerbe, von Bedeutung. Während auf die Kapazität der Güter herstellenden Industrie auch mittels der Produktionslenkung eingewirkt, wie auch umgekehrt durch die Produktionslenkung die Kapazität gesteuert werden kann, ist dies bei jenen Betrieben nicht möglich. Als Beispiel sei auf die Regelung verwiesen, wie sie für den Güterfernverkehr getroffen ist (1). Nach § 8 Güterkraftverkehrsgesetz ist das Betreiben des Güterfernverkehrs von einer Genehmigung abhängig, die versagt werden kann, "wenn sie mit dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung eines geordneten Güterfernverkehrs unvereinbar ist" (§ 10 III). Ferner dürfen Genehmigungen nur innerhalb festgelegter Höchstzahlen (2) erteilt werden (§ 9 I). Sind diese Höchstzahlen erreicht, dürfen neue Genehmigungen erst dann wieder vergeben werden, wenn bestehende Genehmigungen frei geworden sind (§ 9 II). Die Festlegung von Höchstzahlen stellt eine intensive Form der Kapazitätslenkung dar (3). Selbst wenn die Höchstzahlen nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten festgelegt werden, so liegt darin eine Lenkung des Umfanges des Güterfernverkehrsgewerbes, da mittels dieser Zahlen eine staatliche Planung an die Stelle der Regelung durch die Gesetze der Marktwirtschaft tritt. Aber auch das Erfordernis der Genehmigung zeigt, daß die Kapazität weder der freien Entscheidung derjenigen unterliegt, die ein Güterfernverkehrsgewerbe betreiben wollen, noch den Regeln der Marktwirtschaft überlassen wird. Das Güterfernverkehrsgewerbe wird vielmehr "geordnet", d.h. einer Planung dahin unterzogen, was gesamtwirtschaftlich erforderlich ist. Wie intensiv die Lenkung erfolgt, zeigt die unterschiedliche Regelung für den Güter-

- 1) Güterkraftverkehrsgesetz vom 17.10.1952 (BGBl I S. 697) i.d.F. v. 3.6.1957 (BGBl I S. 593).
- 2) z. Zt. gültig 3. VO ü.d. Höchstzahlen der Kraftfahrzeuge des Güterfernverkehrs u.d. Fahrzeuge d. Möbelfernverkehrs v. 28.8.1957 (BANz Nr. 170 v. 5.9.1957).
- 3) Schüle in VdVDStRL H. 11, S. 83.

fern- und den Güternahverkehr. Der Güternahverkehr unterliegt keinen Maßnahmen, wie sie für den Güterfernverkehr getroffen wurden (§ 81), er konnte auch aus der Lenkung ausgenommen werden, da er im wesentlichen keine Konkurrenz für den von der Deutschen Bundesbahn betriebenen Gütertransport darstellt, der sich auf den Ferntransport erstreckt. Bei dem Güterfernverkehr waren die Interessen von "Schiene und Straße" (1) abzuwägen. Die gegenseitige Konkurrenz, die ein Zeichen der Marktwirtschaft ist, wurde ausgeschaltet.

Ein Fall der industriellen Kapazitätslenkung besteht in dem Mühlengesetz (2), das Errichtung, Aufnahme, Wiederaufnahme, Verlegung und Erweiterung der Tagesleistung eines Mühlenbetriebes von einer Genehmigung abhängig macht (§ 1). Die Genehmigung ist nur dann zu erteilen, wenn "die Versorgung der Bevölkerung... ohne die Genehmigung in dem voraussichtlichen Absatzgebiet der Mühle gefährdet sein würde". Auch hier wird die Kapazität nicht der marktwirtschaftlichen Steuerung überlassen, sondern einem voraussichtlichen Bedarf entsprechend festgelegt, um Überkapazitäten zu vermeiden. Rechtstechnisch kommen sowohl die gesetzgeberische, als auch die verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung in Betracht. Gebote und Verbote können, soweit sie allgemein gehalten sind, mittels Gesetz ausgesprochen werden, das die Rechte und Pflichten der Marktbeteiligten unmittelbar durchführbar regelt. Ist die Erteilung einer Genehmigung vorgesehen, so bedarf es einer verwaltungsmäßigen Maßnahme, um die Rechte des einzelnen festzulegen. Die gesetzliche Regelung ist dann auf das "kann" für die Verwaltung beschränkt. Ein gleiches gilt, wenn die Erteilung der Genehmigung an festgelegte Höchstzahlen gebunden ist.

2. Die monetären Möglichkeiten der Kapazitätslenkung

Während die unmittelbaren Maßnahmen in der Regel beschränkend

1) Vergl. hierzu BVerwG NJW 57, 436;
OVG Koblenz NJW 57, 117.

2) Gesetz ü.d. Errichtung, Inbetriebnahme, Verlegung, Erweiterung u. Finanzierung d. Stilllegung von Mühlen v. 27.6.1957 (BGBl I, S. 664).

wirken, wird mit monetären Mitteln der Aufbau, die Erweiterung der Kapazität ermöglicht, gefördert oder unterstützt. Eine allgemeine Förderung erfolgte durch das "Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft" vom 21.7.1951 (1). Besondere Einflußmöglichkeiten bestehen in der Subvention. Gegenüber den allgemeinen Förderungen sind sie gezielter, auf einen bestimmten Erfolg gerichtet und daher auf einzelne Wirtschaftsgruppen bezogen. Subventionen finden sich in einer Reihe von Verordnungen, die eine Verbilligung des Dieselmotorkraftstoffes für bestimmte Wirtschaftsgruppen bringen (2). Ihre Wirkung ist nicht auf die Kapazität des begünstigten Unternehmens beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf den Produktionsumfang und auf den Preis. Ferner kann auf die Kapazität mittels Stützungsbeiträgen, Bürgschaften oder Darlehen eingewirkt werden. Öffentliche Mittel können auch zur Stilllegung - also zur Drosselung - von Unternehmen verwendet werden, um eine bestehende Überkapazität zu verringern. Ein Beispiel ist die Stilllegung nach § 7 Mühlengesetz vom 27.6.1957 (3). An diesem Beispiel kann zugleich dargetan werden, wie monetäre Maßnahmen die unmittelbaren Maßnahmen nach dem Mühlengesetz ergänzen können. Den kreditären Maßnahmen, die überwiegend der Förderung dienen, stehen die steuerlichen gegenüber, die sowohl zur Förderung als auch zur Drosselung eingesetzt werden können. Steuervergünsti-

-
- 1) BGBl I S. 471; die bereitgestellten Beträge wurden zweimal aufgestockt, vergl. Gesetze vom 6.12.1954 (BGBl I S. 365) und vom 17.5.1957 (BGBl I S. 517).
 - 2) Vgl. Vöen über Verbilligung von Dieselmotorkraftstoff f.d. See-, Küsten- und Binnenschifffahrt v. 6.6.51 (BGBl I, S. 375) i.d.F. v. 13.6.1952 (BGBl I, S. 334); Große Hochsee-, Große Herings-, kleine Hochsee-, Küsten- und Binnenschifffahrt vom 6.6.51 (BGBl I, S. 376) mit späteren Ergänzungen; ferner die Gasöl-Betriebsbeihilfe-VO-Landwirtschaft vom 25.2.1956 (BGBl I, S. 87); Gasöl-Betriebsbeihilfe-VO-Wirtschaft v. 25.2.1956 (BGBl I, S. 90); das Notgesetz f.d. deutsche Hochseefischerei v. 16.3.1950 (BGBl I, S. 44) brachte einen Verbilligungsbeitrag für Bunkerkohle (§ 1).
 - 3) BGBl I S. 664.

gungen bestehen beispielsweise nach § 3 Biersteuergesetz vom 14.3.1952 (1). Ziel der Regelung ist die Begünstigung kleinerer Betriebe vor Großunternehmen, um dem gegenwärtig vorhandenen Zug zum Großbetrieb entgegenzuwirken.

Ein Beispiel steuerlicher Wirtschaftslenkung zur Beseitigung von Überkapazitäten sind die einmaligen Steuererleichterungen "zur Bereinigung der Tabakindustrie". Zusätzlich erhielten Betriebe, die ihre Produktion einstellten, die Steuererleichterungen in doppelter Höhe gewährt (2).

Eine wirtschaftslenkende, steuerliche Belastung stellt die Zusatzumsatzsteuer dar (§ 8 Umsatzsteuergesetz) (3). Die Zusatzumsatzsteuer wirkt nicht nur auf den Preis ein, indem sie an die verschiedenen Phasen im Verkaufsweg anknüpft, sondern auch auf die Kapazität des Betriebes. Es bietet nunmehr keine besonderen Gewinnvorteile, eigene Verkaufsstellen einzurichten; der Ausweitung des Unternehmens in ein zwei- oder mehrstufiges wird damit der Anreiz genommen. Das Beispiel zeigt, wie durch Einflußnahme auf die Produktion auch auf die Kapazität eingewirkt werden kann und über welche Breitenwirkung monetäre Maßnahmen verfügen. Ferner ergibt sich hieraus, wie mit steuerlichen Maßnahmen innerhalb der Wirtschaftslenkung bestimmte wirtschaftspolitische Ziele verfolgt werden können.

II. Die Produktionslenkung

Soweit durch kapazitätslenkende Maßnahmen auch auf die Produktion eingewirkt werden kann, ist diese auf den Umfang der Produktion beschränkt. Um die Methoden der Herstellung und die Qualität festzulegen, bedarf es eigener Maßnahmen.

1. Die unmittelbaren Möglichkeiten zur Produktionslenkung

Die Produktion kann durch Herstellungskontingente, Herstellungspflichten und Herstellungsvorschriften gesteuert werden (4).

1) BGBl I S. 149.

2) VO über einmalige zusätzliche Steuererleichterung zur Bereinigung der Tabakindustrie, BAnz v. 7.6.1956.

3) grundlegend Fassung v. 1.9.1951 mit späteren Ergänzungen, zuletzt 6. Änderungsg.v. 8.3.1956 (BGBl I, S. 103).

4) Huber, WVR II. Bd., S. 275 ff.

Unter Herstellungskontingenten werden Bestimmungen verstanden, die mittels einer Höchst- oder Mindestzahl den Produktionsumfang festlegen. Die Höchstziffer stellt eine Erlaubnis dar, bis zu diesem Umfang produzieren zu dürfen. Die Mindestziffer verpflichtet den einzelnen Unternehmer, mindestens in diesem Umfang herzustellen. Entsprechend sieht § 4 Getreidegesetz vor, daß Maßnahmen "zur Sicherung einer gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung" getroffen werden können, die "den Umfang der Vermahlung" und "die Höhe des Verarbeitungsrechts der einzelnen Mühlenbetriebe" regeln. Um die Produktion jedoch nicht in festgelegten Ziffern erstarren zu lassen, wird in § 4 Satz 2 und 3 Getreidegesetz bestimmt, daß die Vermahlungsregelung so zu gestalten ist, daß ein Leistungswettbewerb innerhalb bestimmter Grenzen möglich ist. Dieser Leistungswettbewerb wird nur dann als gegeben angesehen, wenn die festgesetzten Verarbeitungsrechte um 20% überschritten werden dürfen. In dieser Bestimmung sind Elemente der Wirtschaftslenkung und solche der Marktwirtschaft enthalten.

Eine besondere Form der Herstellungskontingente sind die Brennrechte (1) nach § 30 Branntweinmonopolgesetz vom 8.4.1922 (2). In dem Brennrecht wird den Eigenbrennereien (3) die Menge Branntwein zugeteilt, die sie brennen dürfen, und die später die Monopolverwaltung übernimmt (§§ 32 ff). Diese Kontingente können

- 1) Huber, WVR I, Bd., S. 512.
- 2) RGB1 I S. 405 ff mit späteren Ergänzungen, die aber die hier interessierenden Grundlagen nicht berühren.
- 3) Unter Eigenbrennereien werden solche Brennereien verstanden, die Branntwein aus Kartoffeln, Getreide etc. brennen; im Gegensatz dazu stehen die Monopolbrennereien, die Branntwein aus den Monopolstoffen - Zellstoff, Kalziumkarbid etc. - herstellen, vgl. § 21 Branntweinmonopolgesetz. Der Branntwein aus Monopolstoffen wird von der Monopolverwaltung entweder selbst oder durch von ihr ermächtigte Dritte erzeugt (§ 20 BrWMG), die Möglichkeit der Gewinnung durch Private ist hier nicht gegeben.

allerdings überschritten werden, insoweit wird von Überbrand gesprochen (§ 74). Wie bei der Regelung im Getreidegesetz ist hier die starre Kontingentierung durch die Zulässigkeit des Überbrandes aufgelockert. Anders als jene Regelung wird der Überbrand aber dadurch gesteuert, daß die Hersteller zum Verkauf an die Monopolverwaltung gezwungen sind. Diese setzt den Übernahmepreis jeweils entsprechend den Marktverhältnissen in der Weise fest, daß entweder die Herstellung eines Überbrandes sich nicht lohnt oder- wenn der Markt aufnahmefähig ist - ein Gewinn die Hersteller anreizt, Überbrand zu erzeugen. Die Produktionslenkung bedient sich hier zusätzlich des Preises als Mittel zur Steuerung.

Eine weitere besondere Form der Herstellungskontingente findet sich bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Lenkung kann hier durch Festlegung der Anbauflächen erfolgen (sogenannte Anbaulenkung). Sowohl Mindest- als auch Höchstgrenzen können bestimmt werden. Bezüglich derjenigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die einer industriellen Bearbeitung bedürfen, bietet diese Regelung den Vorzug, daß der Produktion nur die Menge zur Verfügung steht, die angebaut werden darf. Dem steht allerdings der Nachteil gegenüber, daß der Ertrag aus den bebauten Flächen nicht mit Sicherheit im voraus bestimmt werden kann. Eine Anbauregelung ist in der "Verordnung zur Regelung des Hopfenanbaues" vom 13.4.1954 (1) enthalten. Sie erfolgt durch die jährliche Festlegung der Anbauflächen und einer Genehmigungspflicht für den Neuanbau. Damit wird die Erzeugung dem jährlichen Bedarf angepaßt, wodurch der Hopfenmarkt in Angebot und Nachfrage ausgeglichen wird. Der Preis bleibt konstant und ein Wettbewerb tritt nicht ein.

Die Produktionslenkung kann ferner durch Herstellungspflichten erfolgen, die Leistungspflichten sind (2). Sie sind mit den Herstellungskontingenten insoweit gleich, als durch sie die Pflicht zur Herstellung einer bestimmten Menge auferlegt wird.

1) BGBI I S. 92.

2) Huber, WVR II. Bd., S. 277.

Leistungspflichten können auf Grund § 5 IV Zuckergesetz und § 5 Milch- und Fettgesetz vom 10.12.1952 (1) ausgesprochen werden. Danach können den Zuckerfabriken oder dem Zuckerhandel und den Molkereien bestimmte Lieferauflagen erteilt werden. In beiden Fällen sind die Lieferpflichten jedoch nur "zur Sicherstellung der Versorgung" zulässig. Der Grundsatz, daß Angebot und Nachfrage die Liefermenge von Zucker oder Molkereiprodukten regelt, bleibt erhalten und wird nur für Mangellagen durchbrochen.

Schließlich sind zur Produktionslenkung die Herstellungsvorschriften zu nennen, die entweder die Herstellung bestimmter Produkte untersagen (Herstellungsverbot) oder die Verwendung bestimmter Stoffe, gegebenenfalls auch in bestimmter Menge und Zusammensetzung, vorschreiben oder untersagen (Verwendungsgebote oder -verbote). Herstellungsverbote dienen der Sicherung des lebensnotwendigen Bedarfs (z.B. Verbot der Herstellung von Schlagsahne). Die Verwendungsgebote oder -verbote werden zur Erhaltung der Qualität eines Produktes angewendet oder um den Absatz - der von der Weiterverarbeitung abhängt - inländischer Produkte zu sichern (Verwendungszwang).

Herstellungsverbote sind in den §§ 1 ff. der 2. DVO zum Getreidegesetz (2) und in § 4 Zuckergesetz enthalten. Darin wird normiert, daß aus Roggen und Weizen bzw. Zuckerrüben nur bestimmte, aufgezählte Mahlerzeugnisse bzw. Zucker hergestellt werden dürfen. Verwendungsgebote oder -verbote finden sich beispielsweise in § 3 I Ziff. 4 und 5 Getreidegesetz. Hier ist die Möglichkeit des Erlasses von Bestimmungen vorgesehen, in welchem Umfang inländisches und ausländisches Getreide zu vermahlen (3) und welches Mischungsverhältnis bei der Herstellung von Backwaren einzuhalten ist. Mit den Bestimmungen über die Vermahlung inländischen und ausländischen Weizens soll zugleich der bevor-

1) BGBl I S. 807.

2) 2. DVO zum Getreidegesetz: Bestimmungen über die Vermahlung von Brotgetreide und Erweiterung der Anbietungspflicht i.d.F. v. 7.2.1955 (BGBl I, S. 59).

3) Vgl. hierzu die 11. DVO zum Getreidegesetz i.d.F.v. 3.12.1957 (BGBl I, S. 1838).

zugte Absatz des inländischen Weizens gesichert werden, da sonst der ausländische Qualitätsweizen bevorzugt wird und für den inländischen Weizen Absatzschwierigkeiten entstehen. Schließlich kann die Produktion durch Vorschriften über das Herstellungsverfahren beeinflusst werden. § 3 I Getreidegesetz sieht derartige Bestimmungen über den Ausbeutesatz bei der Verarbeitung von Getreide vor.

Die Produktionslenkung kann darüber hinaus durch Kontingentierung von Rohstoffen erfolgen. Diese Bezugskontingentierung ist eine öffentlich-rechtliche Erwerbsbefugnis, die durch den Abschluß eines privat-rechtlichen Kaufvertrages ausgeübt wird (1). Diese Kontingentierungen lenken die Produktion, indem einzelnen Unternehmern nur bestimmte Rohstoffmengen zugeteilt werden. Da ihnen weitere Rohstoffe nicht zur Verfügung stehen, kann die Produktion nur in diesem Umfang erfolgen. Diese Methode verfügt über den Vorzug der Abstufungsmöglichkeit, indem nur ein Teil eines Rohstoffes zugeteilt wird, der andere Teil aber dem freien Markt überlassen bleibt. Die Starrheit der unmittelbaren Lenkung kann damit aufgelockert werden. Innerhalb der gewerblichen Wirtschaft waren auf Grund des Sicherstellungsgesetzes 1951 eine Reihe derartiger Maßnahmen für Eisen, Schrott und Kohle erfolgt (2).

Die dargestellten Lenkungsmöglichkeiten werden in der Regel in Form der verwaltungsmäßigen Wirtschaftslenkung ergehen. Die Lenkungsmaßnahmen erfordern eine Ausgestaltung für den einzelnen Unternehmer, in denen für seine Produktion die maßgebenden Bestimmungen getroffen werden müssen. Eine solche Regelung kann nicht in einem Gesetz erfolgen.

2. Die monetären Möglichkeiten der Produktionslenkung

Die kreditären Mittel werden im wesentlichen zur Steigerung der Produktion angewendet. Sie sind in der Regel auf allgemeine

1) Huber, WVR II. Bd., S. 273.

2) Huber, WVR II. Bd., S. 269-71.

Förderungen beschränkt, die über eine schwache Lenkungswirkung verfügen. In diesem Zusammenhang ist das "Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft" zu erwähnen. Auf die Produktion kann ferner in der Weise eingewirkt werden, daß die Grund- und Rohstoffe verbilligt werden. Hierdurch ergibt sich eine günstigere Kostenstruktur mit einem höheren Gewinn, der zu einer gesteigerten Produktion veranlaßt. Mittel hierfür sind Subventionen. Auch Bürgschaften (1) und Darlehen können für eine Beeinflussung der Produktion herangezogen werden. Sie werden dann in Betracht kommen, wenn vorübergehende Preissteigerungen abgefangen werden sollen.

Eine intensivere Einwirkung bieten die steuerlichen Mittel. Neben begünstigenden sind hier auch belastende Maßnahmen möglich. Durch steuerliche Belastungen (z.B. Luxussteuer) kann die Produktion unerwünschter Güter gedrosselt oder die Herstellung nicht lebensnotwendiger Güter bei angespannter Marktlage so verteuert werden, daß der Absatz nicht mehr möglich ist. Entsprechend geht die Herstellung zurück, oder sie muß eingestellt werden. Mittels steuerlicher Maßnahmen kann aber auch eine Verbilligung herbeigeführt werden. Die Folge ist ein erhöhter Absatz und damit eine gesteigerte Produktion. Zum Beispiel kann auf die Regelung für Tabakerzeugnisse verwiesen werden (§ 3 I c Tabaksteuergesetz vom 30.3.1957 (1)). Tabakerzeugnisse sind steuerbegünstigt, wenn sie zumindest aus 50% inländischen Tabaken hergestellt sind; gleichzeitig werden die inländischen Rohstoffe begünstigt.

III. Die Güterlenkung

Unter Güterlenkung wird ein System der Bezugs- und Absatzlenkung verstanden (2), das sowohl den Inlandsmarkt als auch

1) vergl. Gesetz über eine Bundesbürgschaft zur Abwicklung von Saatenkrediten für die Ernten bis zum Jahre 1949 vom 30.7.1951 (BGBl I S. 475).

2) Ehlermann, l. c., S. 28; Huber, WVR II. Bd., S. 293.

die Ein- und Ausfuhr umfaßt.

1. Die inländische Güterlenkung

a. Die unmittelbaren Möglichkeiten der inländischen Güterlenkung

Hier ist zunächst die Bezugslenkung (Einkaufslenkung) zu nennen, die mittels einer Abgrenzung der Einzugsgebiete ausgeführt wird. Den Verarbeitungsbetrieben eines bestimmten Gebietes sind die Erzeugerbetriebe eines gleichfalls festgelegten räumlichen Bereichs als Lieferanten zugewiesen. Damit werden der Absatz und die Belieferung gesichert, die Transportwege verkürzt, wodurch Verkehrsmittel eingespart und Frachtkosten verringert werden. Für die Rechtsbeziehungen zwischen den Unternehmen bleibt Grundlage der privatrechtliche Kaufvertrag, auf dessen Inhalt nicht eingewirkt wird. Die Verarbeitungsbetriebe können jedoch nur bei den für sie zuständigen Erzeugerbetrieben einkaufen; ein mit einem unzuständigen Erzeugerbetrieb abgeschlossener Kaufvertrag ist nicht erfüllbar. Einzugsgebiete finden sich in § 1 IV und § 2 I Milch-Fettgesetz; danach werden den Molkereien und Milchhändlern bestimmte Milcherzeuger oder Molkereien zugewiesen, von denen sie erwerben müssen. Ausnahmen können zugelassen werden (§ 8 I Milch-Fettgesetz); hierbei ist auf "die Grundsätze eines gesunden Wettbewerbs" zu achten.

Die Bezugslenkung wird durch die Absatzlenkung ergänzt. Wie der Abnehmer an einen bestimmten Lieferanten gebunden ist, so ist auch der Lieferant verpflichtet, an einen Abnehmer innerhalb eines bestimmten Gebietes zu liefern (nur insoweit steht ihm eine Auswahl seines Vertragspartners zu). Entsprechend den Einzugsgebieten nach §§ 1 IV, 2 I Milch-Fettgesetz besteht daher eine Verkaufsverpflichtung für Milcherzeuger und Molkereien (§§ 1 I und 2 II Milch-Fettgesetz).

Eine weitere Möglichkeit der Güterlenkung stellen die Bezugs-scheine dar. Sie werden entweder individuell nach Bedarf (Bezugs-scheine im engeren Sinn) oder für bestimmte Güter und für einen bestimmten Zeitabschnitt in Form von Bezugskarten, -marken oder -punkten erteilt. Gegenstand des Bezugsrechts sind die Ge- und

Verbrauchsgüter des täglichen Lebens. Der Güterverkauf unterliegt auch hier weiterhin den privatrechtlichen Normen, die jedoch von der öffentlichrechtlichen Genehmigung überlagert werden. Die Bezugsscheine stellen ein Musterbeispiel staatlicher Wirtschaftslenkung dar (1).

Zur Güterlenkung können ferner die Liefergenehmigungen herangezogen werden. Sie können sowohl individuell als auch pauschal erteilt werden (Freigaben). Innerhalb der freigegebenen Liefermengen dürfen Kaufverträge ohne Genehmigungen erfüllt werden. Freigaben finden sich beispielsweise in § 5 I Zuckergesetz. Die gleichmäßige Verteilung der freigegebenen Mengen wird dem Handel überlassen. Die Lenkung ist in diesem Fall auf die Erzeugung beschränkt.

Ein weiteres Mittel der Güterlenkung besteht mittels der Anbietungspflichten. Hier wird dem Erzeuger die Verpflichtung auferlegt, die hergestellten Güter an den Staat oder seinen Beauftragten zu verkaufen (2), der sie dann wieder an den Markt abgibt.* Damit wird das auf dem Markt befindliche Warenvolumen gesteuert und zugleich der Preis reguliert. Anbietungspflichten finden sich im Branntweinmonopolgesetz: die Eigenbrennereien sind verpflichtet, den von ihnen hergestellten Branntwein an die Monopolverwaltung zu dem Branntweinübernahmepreis zu liefern (§ 58 I). Die Monopolverwaltung ist zur Abnahme verpflichtet. Der Übernahmepreis wird von der Monopolverwaltung festgelegt (§ 63), und zwar getrennt für den im Rahmen des Brennrechts hergestellten Branntwein und für den Überbrand. Die Monopolverwaltung veräußert später den Branntwein (§§ 83 ff) an den Branntweinhandel.

- 1) Schüle in VdVDStRL H. 11, S. 98.
- 2) Die Übernahme wird meist durch staatliche Verwaltungsträger ausgeübt, z.B. durch die vier Einfuhr- und Vorratsstellen (vgl. Huber, WVR I. Bd., S. 516/17), oder durch eine Monopolverwaltung (z.B. im Falle des Branntweins, vgl. Huber, WVR I. Bd., S. 512 ff.).

Die Güterlenkung ist ferner mittels der staatlichen Vorratshaltung möglich (1). Sie besteht in der Einlagerung einzelner Güter, die in der Regel bei einem Überangebot erfolgt. Dadurch wird das Überangebot abgeschöpft; gleichzeitig tritt eine Preisstabilisierung ein (2). Die Aufgabe der Vorratshaltung liegt weiter darin, bei einem nachlassenden Angebot die eingelagerten Vorräte auf den Markt abzugeben. Damit wird das Angebot vergrößert; es tritt ein allmählicher Marktumschlag ein. Gleichzeitig wird der Preis stabilisiert, indem er nicht durch eine erhöhte Nachfrage sinkt (3). Die Lenkungsrichtung der Vorratshaltung ist nicht sehr intensiv. Sie bedient sich einmal einem ökonomisch-wirtschaftlichen Grundsatz, der "so Vorrätlich hart" (4) er auch eingreifen kann - doch niemals so zwingend ist, wie ein Ge- und Verbot. Zum anderen wirkt die Vorratshaltung über den Preis, der auf Grund seines momentanen Charakters in seiner Wirkung geringfügig ist. Vorratshaltung kann auf Grund § 3 VI Getreidegesetz durchgeführt werden, die "je nach Marktlage" erfolgen.

Eine besondere Form der Vorratshaltung sieht § 3a Zuckergesetz vor, wonach Kolonnen Importeure oder Fabriken zur Einlagerung verpflichtet werden. Die Einlagerung wird in diesem Fall nicht von dem Staat selbst vorgenommen, sondern wird der Wirtschaft überlassen. Die entstehenden Kosten werden jedoch vom Staat erstattet (§ 5 I a Satz 3 Zuckergesetz) oder bei der Preisfestsetzung berücksichtigt.

- 1) Zur Rechtsnatur vergl. BVerwG E 7, 264 (265).
- 2) Huber, WVR II. Bd., S. 299.
- 3) Aus den gleichen, preisstabilisierenden Erwägungen hat das von der Landwirtschaft selbst gebildete Milch-, Fett- und Eierkontor in Hamburg Einlagerungen in erheblichem Umfang vorgenommen, die es aus einem von den Bauern freiwillig erbrachten Milchförderungsfonds finanziert. - Vgl. auch bezüglich der Eivorratshaltung den Hinweis bei Huber, WVR II. Bd., S. 300 (bb a.E.).
- 4) Ballerstedt in AöR 74, 137.

Die zahlreichen Einzelheiten, die für die Durchführung der Güterlenkung erforderlich sind, können nur in der verwaltungsmäßigen Wirtschaftslenkung erfolgen.

b. Die monetären Möglichkeiten der inländischen Güterlenkung
Die in Not- und Krisenzeiten zu bewältigende Verteilung vorhandener, knapper Waren können nur durch Ge- oder Verbote durchgeführt werden, da die monetären Maßnahmen in ihrer Wirkung zu unsicher sind. Darüber hinaus ist in diesen Zeiten gewöhnlich reichlich Geld auf dem Markt; selbst große finanzielle Belastungen würden daher keine Sicherheit für die angestrebte Güterverteilung bieten. Dagegen können die in wirtschaftlich normal verlaufenden Zeiten auftretenden Situationen durch monetäre Maßnahmen erfaßt werden. Mittel hierfür sind Subventionen, die den Absatz fördern (1) oder zum Ausgleich unterschiedlicher Frachtkosten sowohl für Grundstoffe als auch für Fertigprodukte beitragen. Das Lenkungsmittel ist hier die Subvention, die Wirkung wird jedoch über den Preis erzielt. Ferner sind hier Prämien zu erwähnen, die bei Lieferung einzelner Waren an bestimmte Unternehmer für festgelegte Zwecke geleistet werden. Hierdurch soll ein Anreiz gegeben werden, Güter bevorzugt einer Produktion zuzuführen. Als Beispiel kann auf die Lieferprämie für Roggen verwiesen werden. Möglich sind ferner Bürgschaften, wie sie nach dem "Gesetz über eine Bundesbürgschaft für Kredite zur Finanzierung der Lebensmittelbevorratung" vom 14.7.1951 (2) gewährt werden können. Der Bund übernimmt hiernach die Bürgschaft für Kredite, die von Banken zur Einlagerung landwirtschaftlicher Erzeugnisse geleistet werden. Aufgabe ist die Bildung von Grundnahrungsmitteln, die wegen ihrer Einfuhrabhängigkeit oder den Erfordernissen in

1) Huber, WVR II. Bd., S. 258.

2) BGBl I S. 450 i.d.F. vom 6.8.1953 (BGBl I. S. 883); dazu 2. Gesetz zur Änderung dieses Gesetzes vom 26.7.1957 (BGBl I. S. 1057).

Krisenzeiten geboten ist. Die Güterlenkung kann schließlich auch durch eine Reihe steuerlicher Maßnahmen erfolgen. Zu nennen sind Begünstigungen für den Transport der Güter, um Transportkosten zu verringern, wodurch niedrigere Preise erzielt werden. Ferner kommen erhöhte Absetzungsmöglichkeiten für eine Vorratshaltung in Betracht. Darüber hinaus sind auch Belastungen möglich. Dadurch können unerwünschte Güterverwendungen eingeschränkt oder gleiche Wettbewerbslagen geschaffen werden (z.B. die Zusatzumsatzsteuer).

2. Die Ein- und Ausfuhrlenkung

a. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Ein- und Ausfuhrlenkung

Die Einfuhrlenkung kann sowohl der Güterlenkung als auch der Preissteuerung dienen. Die güterlenkende Funktion regelt das Verhältnis zwischen dem durch die inländische Produktion vorhandenen Warenangebot und demjenigen, das durch Einfuhr auf den Inlandsmarkt gelangt. Als Beispiel kann auf § 2 IV "Gesetz über den Verkehr mit Fischen und Fischwaren" vom 31.8.1955 (1) verwiesen werden. Um die Einfuhr dem inländischen Bedarf anzupassen, können Fristen mit den in Betracht kommenden Ausfuhrländern vereinbart werden, innerhalb derer die Einfuhr bestimmter Fische und Fischwaren beschränkt wird (Schonfristen). Die zweite Funktion der Einfuhrlenkung liegt in der Preissteuerung. Niedrige Auslandspreise können höheren Inlandspreisen und umgekehrt höhere Auslandspreise niedrigeren Inlandspreisen angepaßt werden. Die Einfuhrlenkung wirkt also als eine Preisschleuse (2).

Als Mittel hierfür kommen Anbietungspflichten und Subventionen in Betracht, soweit keine unmittelbaren Preislenkungen erfolgen. In Not- und Krisenzeiten tritt die Bedeutung der Einfuhrlenkung hinter die Devisenbewirtschaftung zurück. Da die Einfuhren in Devisen bezahlt werden müssen, die jedoch in nur geringem Maß

1) BGBl I S. 567.

2) Vgl. bezgl. der Wirkungsweise der Anbietungspflicht nach dem Getreidegesetz VG Frankfurt, NJW 58, 195 (196).

zur Verfügung stehen, ist ihre Zusammenfassung und Verteilung nach den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen notwendig. Die Einfuhr muß sich hier also nach den vorhandenen Devisen richten. Dieser Vorrang kommt in der Überschrift des MRG Nr. 53 (1), das die wirtschaftlichen Notzeiten nach dem Jahr 1945 regelte, zum Ausdruck: "Devisenbewirtschaftung und Kontrolle des Güterverkehrs" (2). Der Vorrang ergibt sich weiter aus den unterschiedlichen Einfuhrverfahren (3).

Für die Ausfuhr lenkung trifft im wesentlichen das gleiche zu, wenn auch hier andere Aufgaben zu erfüllen sind. Die gütermäßige Ausfuhr lenkung dient der Devisenbeschaffung. In Zeiten mit geringem Devisenbestand finden sich daher vielfach Maßnahmen zur bevorzugten Erfüllung von Exportaufträgen (4). Die preisregulierende Funktion der Ausfuhr lenkung besteht darin, den Export auch dann zu ermöglichen, wenn der Erzeugerpreis höher liegt als der zu erzielende Exportpreis. Das Mittel hierfür sind Exportsubventionen.

Ein Mittel der Ein- und Ausfuhr lenkung ist die Ein- und Ausfuhr genehmigung (5). Gesetzlich normiert wird das Verbot der Ein- und Ausfuhr, das jedoch durch die Erteilung einer Genehmigung durchbrochen werden kann. Durch die Genehmigung wird die Verbringung der Ware in das Inland gestattet. Den Abschluß des Ein- und Ausfuhrvertrages und die Bezahlung wird von ihr nicht betroffen. Soweit auch die devisenmäßige Behandlung der eingeführten Waren einer Lenkung unterworfen ist, kommt zu der Einfuhrgenehmigung die Einkaufs- oder

- 1) Neufassung v. 19.9.1949 (BANz v. 27.9.1949).
- 2) Schüle VdVDStRL H. 11, S. 78; ders., DöV 52, 616.
- 3) vergl. hierzu Huber, WVR II. Bd., S. 287.
- 4) Vgl. VO Ausfuhr I/51 v. 15.10.1951 (BWMBL, S. 356; der Erlaß fällt in die devisenknappe Zeit).
- 5) Vgl. hierzu wie zu dem folgenden statt vieler: Huber, WVR II. Bd., S. 284-285. - Ausfuhr genehmigungen sind vorgesehen in: § 8 VII Getreidegesetz; § 16 VII Milch-Fettgesetz; § 17 VI Vieh-Fleischgesetz; § 9 VI Zuckergesetz.

Einfuhrbewilligung und die Zahlungsbewilligung hinzu. Die Einkaufs- oder Einfuhrbewilligung berechtigt zum Abschluß des Einfuhr-Kaufvertrages und ist zugleich die verbindliche Zusage über die Erteilung der Einfuhrgenehmigung und der Zahlungsbewilligung. Durch die Zahlungsbewilligung wird dem Importeur erlaubt, den Kaufpreis in Devisen zu bezahlen. Darüber hinaus besteht Vertragsfreiheit (1). Im Fall der Ausfuhr wird die Ausfuhrgenehmigung durch die Liefergenehmigung ergänzt. Sie ist Voraussetzung für den Abschluß des Ausfuhrvertrages. Auf die vereinbarten Preise, Zahlungs- und Lieferbedingungen kann mittels Auflagen Einfluß genommen werden (2). An Stelle von Einzelgenehmigungen zur Ein- oder Ausfuhr können auch allgemeine Genehmigungen erlassen werden (3).

Eine weitere Möglichkeit zur Lenkung der Einfuhr besteht darin, Einkaufsermächtigungen nur an eingetragene Importfirmen (4) zu erteilen, die für das Importgeschäft als geeignet angesehen werden. Die Einfuhr kann ferner durch die Anbietungspflicht gelenkt werden. Sie wird in größerem Umfang im Bereich der Ernährung angewendet und bietet den Vorzug, daß die Erteilung von Einfuhrbewilligungen überflüssig ist, da auf den Inlandsmarkt nur die über die Einfuhr- und Vorratsstellen gelaufenen Güter gelangen (5). Durch die Anbietungspflicht wird in den auf

1) Schüle DöV 52, 617.

2) Vgl. Rd.Erl. Außenwirtschaft Nr. 89/54 v. 10.10.1954 (Banz Nr. 224); auch §§ 7 und 9 a II Entwurf Außenwirtschaftsgesetz.

3) Vgl. Rd.Erl. Außenwirtschaft Nr. 88/54 vom 10.10.1954 (Banz Nr. 224); zum Verfahren, soweit eine Genehmigung erforderlich ist, vgl. ferner Huber, WVR II. Bd., S. 285.

4) vergl. § 2 VO über zollfreie Einfuhr von Gefrierfleisch vom 19.9.1925 (RGBl I S. 363); BVerwG E 5, 334 ff (335).

5) Vgl. § 8 I Getreidegesetz, erweitert durch § 4 der 2. DVO zum Getreidegesetz v. 7.2.1955 (BGBl I, S. 59); § 16 Milch-Fettgesetz; § 17 I Vieh-Fleischgesetz; § 9 Zuckergesetz. Zur Getreideeinfuhrlenkung siehe Ipsen, Konstruktionsfragen, S. 593 ff.

Grund privatrechtlicher Kaufverträge beruhenden Gütertausch nicht eingegriffen. Die Einfuhrlenkung setzt erst unmittelbar nach der Verbringung der Ware in das Inland ein. Durch die Übernahme ist sowohl eine mengenmäßige, als auch preisregulierende Lenkung (1) möglich. In Verbindung mit der Anbieterspflicht kann eine Vorratshaltung durchgeführt werden. Die übernommenen Einfuhrgegenstände werden dann nicht sofort, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt wieder veräußert, in dem die Abgabe auf den Markt wirtschaftlich notwendig ist.

Die Einfuhr kann weiter durch die Auferlegung eines Reugeldes bei unbegründeter Nichtausnutzung einer Einfuhrgenehmigung beeinflusst werden. Die Aufgabe des Reugeldes ist folgende: Die Einfuhrgenehmigung enthält die verbindliche Zusage der Zahlungsbewilligung. Sie erfordert die Bereitstellung der entsprechenden Devisen. Da die Einfuhrgenehmigung keine Verpflichtung enthält, die Einfuhr auch durchzuführen, ist der Importeur nicht verpflichtet, die Einfuhrgenehmigung auszunutzen. Die Folge hiervon ist, daß Devisen für eine Einfuhrgenehmigung bereit liegen, aber gegebenenfalls nicht ausgenutzt werden. Bei einer angespannten Devisenlage bedeutet die Bindung von Devisen eine Störung der Gesamtwirtschaft. Um die Ausnutzung der erteilten Einfuhrgenehmigungen zu erreichen, ohne die Verpflichtung zur Ausnutzung auszusprechen, kann dem Importeur bei unbegründeter Nichtausnutzung ein Reugeld auferlegt werden (2).

b. Die monetären Möglichkeiten der Ein- und Ausfuhrlenkung

Die Ein- und Ausfuhr kann durch allgemeine Förderungen beeinflusst werden, wie sie in dem "Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen im Auslandsgeschäft"

1) Ipsen, Konstruktionsfragen, S. 598.

2) Gesetz wegen unbegründeter Nichtausnutzung von Einfuhrgenehmigungen v. 27.12.1951 (BGBl I, S. 1005). Das Gesetz wurde durch die Devisenknappheit 1951 veranlaßt; vgl. zu diesem Zeitraum: Erhard, Wohlstand, S. 50 ff. (57, 58).

vom 26.8.1949 (1) enthalten sind. Dem Export kam in dieser Zeit wegen der Möglichkeit der Beschaffung von Devisen besondere Bedeutung zu. Das Gesetz gewährte Ausfuhrgarantien und Ausfuhrbürgschaften. In der Ausfuhrgarantie wird für die Gefahren eingestanden, die bei dem Export auftreten können (Konkurs des ausländischen Kontrahenten, Preisverfall, Einfuhrsperren). Die Bürgschaft tritt bei Verbindlichkeit der Forderung gegenüber dem ausländischen Schuldner ein (2). Möglich sind ferner Exportsubventionen, durch die der Export bestimmter Güter unterstützt wird. Das verfolgte wirtschaftliche Ziel ist auch hier, den Export zu intensivieren. Mit der Subvention können zugleich Preisdifferenzen zwischen inländischem Erzeugerpreis und dem erzielten Exportpreis ausgeglichen werden. Ferner sind Importsubventionen möglich, die eine bevorzugte Einfuhr der Waren fördern, die im Inland nicht oder in zu geringer Menge vorhanden sind. Ein weiteres Mittel besteht in der Gewährung von Ausgleichsbeträgen (3). Auch sie dienen im wesentlichen dem Preisausgleich. Neben diesen über den Preis wirkenden Lenkungsmöglichkeiten kann auch der Preis unmittelbar für die Einfuhr festgelegt werden (4). Eine Förderung der Ausfuhr kann schließlich dadurch erfolgen, daß für bestimmte, staatlicherseits gewünschte Exporte Prämien vergeben werden. Ein Beispiel stellen die Einfuhranrechte dar (5). Bei der Beschaffung von Devisen kommt der Erlangung von Hart-Währungen (z. B. dem Dollar) besondere Bedeutung zu. Um den Export in diese Länder zu fördern, werden

- 1) i.d.F. des 7. Änderungsgesetzes vom 11.10.1957 (BGBl I, S. 1717); vgl. auch Schallehn, Garantien und Bürgschaften.
- 2) vergl. Scheuner in VdVStRL H. 11 S. 31 Note 82.
- 3) z. B. Gesetz über die Festsetzung und Verrechnung von Ausgleichs- und Unterschiedsbeträgen für die Einfuhrgüter der Land- und Ernährungswirtschaft v. 22.8.1949 (WiGBl, S. 291), verlängert durch Gesetz v. 17.2.1950 (BGBl I, S. 33).
- 4) AO PR Nr. 84/49 v. 9.11.1949 (BWMBL S. 14) mit späteren Ergänzungen und Änderungen.
- 5) Rd.Erl. Außenwirtschaft Nr. 45/52 (Banz Nr. 63 v. 29.3.1952) mit späteren Ergänzungen; 1954 aufgehoben.

für Exporte Gutschriften erteilt, die der Exporteur dadurch realisieren kann, daß er sie an einen Importeur verkauft. Dieser kann sie für Importe aus diesem Land verwenden, ohne hierfür eine Zahlungsbewilligung zu benötigen.

Mittels kreditärer Maßnahmen kann auch beschränkend auf die Ein- und Ausfuhr eingewirkt werden. Insbesondere sind hier die Export- oder Importabgaben zu nennen. Sie wirken über den Preis, den sie verteuern.

Die Ein- und Ausfuhr kann weiter mittels steuerlicher Maßnahmen gelenkt werden. Möglich ist die steuerliche Begünstigung des Umsatzes oder des Einkommens aus Ein- und Ausfuhrgeschäften. Nach dem Ausfuhrförderungsgesetz (1) wurde die Bildung freier Rücklagen (§ 3) begünstigt. Diese Rücklagen setzten den Importeur in die Lage, Verluste bei einem Ausfuhrgeschäft auszugleichen. Ferner waren nach diesem Gesetz bestimmte Beträge vom Gewinn absetzbar (§ 4).

Zur Lenkung der Ein- und Ausfuhr steht schließlich noch als eine besondere Möglichkeit der Zoll zur Verfügung. Er wurde bereits frühzeitig (2) in den Dienst einer Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs gestellt (3) und kann als eins der ersten Lenkungsmittel angesehen werden (4). Die ersten Zölle waren Schutzzölle (5). Im Laufe der Zeit wurde der Zoll zu einem "geläufigen Steuermittel" (6) der Wirtschaftslenkung. Mittels Prohibitivzöllen wird das ausländische Warenangebot klein gehalten. Die Zollsätze können dabei so gesteigert werden, daß

1) grundlegend v. 28.6.1951 (BGBl I, S. 405).

2) zur Geschichte vgl. Erler, Grundprobleme, S. 56 ff., 73.

3) Schüle, DöV 52, 616.

4) Hamann, BB 52, 953.

5) Huber, WVR II. Bd., S. 264.

6) Schüle in VdVStRL H. 11, S. 77; siehe auch Erler, Grundprobleme, S. 189; Marbach, Staatsintervention, S. 22. Huber, WVR II. Bd., S. 264, spricht von einem "offenkundigen" Mittel.

sie sich wie Einfuhrverbote auswirken (1). Durch Präferenzzölle wird auf das Warenangebot fördernd eingewirkt. Die güterlenkende Funktion des Zolls kommt in § 4 Nr. 2 Zolltarifgesetz vom 16.8.1951 (2) zum Ausdruck. Die Bundesregierung wird darin ermächtigt, Zollerhöhungen für solche Waren einzuführen, deren Einfuhr "die im Inland ansässigen Hersteller gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Erzeugnisse ernsthaft schädigt oder zu schädigen droht". Nach § 17 sind Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichszölle möglich. Die durch die Erhebung von Zoll beabsichtigten Lenkungen können allerdings auch durch steuerliche Maßnahmen erreicht werden. Die Herabsetzung des Zolls kann durch eine Erhöhung der Steuer entsprechend dem Unterschiedsbetrag aufgefangen werden (3).

IV. Die Preislenkung

Der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage, die in einer lenkungsfreien Wirtschaft den Wirtschaftsablauf entscheidend bestimmen, erfolgt mittels des Preises (4). Die Steuerung des Preises stellt mithin einen Eingriff in den zentralen Knotenpunkt der Marktwirtschaft dar. Die Preislenkung verfügt daher über eine intensive und breit gestreute Wirkung.

1. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Preislenkung

Möglich ist das Verbot einer Preiserhöhung, die in der Regel in der Weise erfolgt, daß ein bestimmter Preis als Höchstpreis festgelegt wird. Als Höchstpreis wird im allgemeinen der Preis

- 1) Erler, Grundprobleme, S. 189.
- 2) BGBl I S. 527.
- 3) Zu solchen Manipulationen kann es bei staatsvertragsmäßiger Verpflichtung zur Herabsetzung des Zolls kommen (vgl. z. B. bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 27.7.1957 (BGBl I, S. 753 ff.) Art. 14, 16 und 17 I); siehe auch Maltzahn, Zollsenkung.
- 4) Zur Bedeutung des Preises: Böhm, Wirtschaftsordnung, S. 14; Müller-Armack, Wirtschaftslenkung, S. 98 ff.; auch Schmolders, Konjunkturen, S. 95.

genommen, der sich zu einem bestimmten Zeitpunkt (Stichtag) frei gebildet hat. Eines der bekanntesten Beispiele ist die Preisstoppverordnung aus dem Jahre 1936 (1). Eine weitere Möglichkeit besteht in der Preisfestsetzung. Sie kann einmal dadurch erfolgen, daß ein Preis in bestimmter Höhe festgelegt wird (Festpreis). Die Normierung von Festpreisen ist starr: der Preis kann weder über- noch unterschritten werden; lediglich durch die Zulassung einer Genehmigung könnte dies erreicht werden. Festpreise sind beispielsweise die Tarife im Güterfernverkehr (2). Die Preisfestsetzung kann sich zum anderen der Form der Höchstpreise bedienen. Diese Regelung ist nicht so starr wie die der Festpreise, da eine Preisbildung bis zu dem Höchstpreis möglich ist. Vielfach wird dieser Spielraum jedoch nicht ausgenutzt werden, da Höchstpreise dann festgelegt werden, wenn die Gefahr einer Preiserhöhung besteht. Die Festlegung von Höchstpreisen hat im wesentlichen die gleiche Wirkung wie ein Preiserhöhungsverbot. Die Tarife im Güternahverkehrsgewerbe sind Höchstpreisvorschriften (3). Die Preisfestsetzung ist schließlich durch die Normierung von Mindestpreisen möglich. Sie werden im wesentlichen zum Schutz solcher Industriezweige eingesetzt, in denen die Gefahr der Preisunterbietung besteht (4).

Eine Modalität der Festpreise stellen die Rahmenpreise dar. Der Festpreis wird dadurch aufgelockert, daß eine Preisbildung innerhalb eines Rahmens zulässig ist. Die Grenzen der Rahmenpreise sind zugleich die zulässigen Mindest- und Höchstpreise. Rah-

- 1) PreisstoppVO vom 26.11.1936 (RGBl I, S. 955).
- 2) §§ 21, 22 Güterkraftverkehrsgesetz; die Tarife werden vom Bundesverkehrsminister festgelegt.
- 3) § 84 Güterkraftverkehrsgesetz.
- 4) Vgl. beispielsweise VO PR Nr. 17/53 über einen Warenmindestpreis für Stumpen und über Zahlungsbedingungen für Zigarren, Zigarillos und Stumpen v. 16.6.1953 (BAnz Nr. 114).

menpreise sind in dem Getreidegesetz (1) enthalten, in denen die Erzeuger- und Verbraucherpreise für bestimmte inländische Getreidearten festgelegt sind.

Eine weitere Möglichkeit für die Preislenkung bietet die Erteilung von Preisgenehmigungen. Bestimmte Preise werden nicht festgelegt, der Verwaltung bleibt es vorbehalten, bestimmte Verkaufspreise zu genehmigen. Eine solche Preisbildung erfolgt bei der Festsetzung der Binnenschiffahrtsfrachten (2). Die Preislenkung kann schließlich durch ein Preisüberhöhungsverbot erfolgen, wie es in § 2 a WiStG (3) enthalten ist. Das Überhöhungsverbot verbietet "unangemessen" hohe Preise (4). Der Vorzug einer solchen Regelung besteht in seiner Elastizität: wann ein Preis "unangemessen" ist, kann je nach den Marktverhältnissen festgelegt werden. Die Preisbildung selbst ist bei einer solchen Regelung keiner Lenkung unterworfen. Die Preislenkung setzt erst an der variierenden Obergrenze ein, in dem ein Überschreiten verboten ist (5). § 2 a WiStG wird durch § 3 WiStG ergänzt. Danach ist zunächst zu versuchen, im Wege der Verhandlung auf die Preisbildung einzuwirken, um eine Reduzierung des als "unangemessen" angesehenen Preises zu erreichen (6), eine Möglichkeit für die Verwaltung, durch "hoheitliche Empfehlung" den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen.

Die Maßnahmen der Preislenkung können sowohl in der Form der gesetzgeberischen als auch verwaltungsmäßigen Wirtschaftslenkung

-
- 1) Gesetz über Preise f. Getreide inländischer Erzeugung f.d. Getreidewirtschaftsjahr 1959/60 sowie u. besondere Maßnahmen i.d. Getreide- und Futtermittelwirtschaft vom 26.6.1959 (BGBl I S. 298).
 - 2) Vgl. VO v. 25.9.1935 (RVerkehrsBl S. 203) mit späteren Änderungen; siehe auch Übergangsgesetz über Preisbildung und Preisüberwachung vom 10.4.1948 (WiGBI S. 27).
 - 3) v. 9.7.1954 (BGBl I, S. 175) mit nachf. Ergänzungen und Änderungen.
 - 4) Zum Begriff "unangemessen" siehe Ebisch, WuW 57, 458 ff.
 - 5) Auch aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich, daß eine Lenkung beabsichtigt war; vgl. dazu Ebisch, WuW 57, 452.
 - 6) Ebisch, WuW 57, 464.

erfolgen (1). Die gesetzgeberische Wirtschaftslenkung stellt jedoch die Ausnahme dar (2). Sie hat den Nachteil, daß es gegebenenfalls notwendig ist, in jedem Jahr ein neues Gesetz zu erlassen, wie das Getreidepreisgesetz zeigt. Die Preislenkungen erfolgen vielmehr überwiegend durch die verwaltungsmäßige Wirtschaftslenkung (3). Es kommen allerdings auch beide Möglichkeiten vor, wie ebenfalls das Getreidepreisgesetz zeigt. Danach werden die Preise für inländisches Getreide unmittelbar festgelegt, während die für ausländisches Getreide auf Grund von § 10 II Ziff. a Getreidepreisgesetz durch Rechtsverordnung bestimmt werden. Ein weiteres Beispiel für die unsystematische Anwendung beider Möglichkeiten ist die Preisstopp-VO, die ihrem Inhalt nach in Form des Gesetzes hätte ergehen können (4). Dagegen werden Preisbestimmungen, für die eine verwaltungsmäßige Maßnahme angebracht wäre, in einem Gesetz getroffen (vergl. das Getreidepreisgesetz) (5).

2. Die monetären Möglichkeiten der Preislenkung

Innerhalb der kreditären Maßnahmen sind besonders die Subventionen zu nennen, die eine Preisverbilligung ermöglichen. Auch kann das Ansteigen der Preise durch Subventionszahlungen verhindert werden. Ein Beispiel ist das "Gesetz zur Förderung der deutschen Eierwirtschaft" vom 31.3.1956 (6). Da die Futtermittelpreise über demjenigen des Weltmarktniveaus gehalten wer-

1) Ebisch, WuW 57, 450; Huber, WVR II. Bd., S. 304.

2) Hamann, BB 52, 955.

3) Die administrativen Preislenkungen erfolgen mittels Anordnungen, Erlassen oder Bekanntmachungen, die - wenden sie sich unmittelbar an den Bürger - Rechtsverordnungen sind, sowie mittels Verfügungen (Verwaltungsakten); Huber, WVR II. Bd., S. 323, 324.

4) Hierbei ist allerdings die in der damaligen Zeit herrschende staatsrechtliche Praxis zu berücksichtigen.

5) Eine Reihe weiterer Mittel dienen der Preisüberwachung, die aber keine Preislenkungen beinhalten; vgl. Schüle in VdVStRL H. 11, S. 104.

6) BGBI I S. 239.

den, würde sich nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen der Eierpreis erhöhen. Diese Preiserhöhung wird durch die Zahlung eines Ausgleichsbetrages an die Mühnerhalter aufgefangen (§ 1). Eine Preislenkung ist ferner mittels der Ausgleichsabgaben möglich (1). Sie dienen der Ausgleichung unterschiedlicher Fracht- oder Herstellungskosten, wodurch eine einheitliche Preisgestaltung erreicht wird (2). Die Ausgleichsabgaben werden von dem standortbegünstigten Unternehmer erhoben und fließen in Form der Subvention einem Benachteiligten zu (3). Ein Beispiel ist der Frachtkostenausgleich innerhalb der eisenverarbeitenden Industrie, der Betrieben in revierfernen Ländern zufließt (4). Mittels Ausgleichsabgaben können auch Preisunterschiede ausgeglichen werden, die zwischen importierten und im Inland hergestellten Grundstoffen bestehen. So werden die Verbraucher importierten (billigen) Kautschuks mit einer Ausgleichsabgabe belastet, die den Verbrauchern im Inland hergestellten (teureren) Kautschuks zufließt. Damit wird die Grundlage für eine gleiche Preisgestaltung geschaffen (5). Schließlich können steuerliche Maßnahmen zur Preislenkung herangezogen werden (6). Die Herabsetzung der Steuer führt bei einem Festhalten am bestehenden Preis zu einem erhöhten Gewinn, der Anreiz zu einer erhöhten Produktion ist.

- 1) Vgl. Scheuner in VdVDStRL H. 11, S. 38 f.
- 2) Möglich sind auch Unterstützungen aus sozialen Erwägungen, z. B. Stützungen der Industrien in rohstoffarmen oder -fernen Gebieten zum Zwecke der Arbeitsplatzsicherung.
- 3) Huber, WVR II. Bd., S. 260.
- 4) VO PR Nr. 78/56 vom 11.12.1950 (Banz Nr. 250).
- 5) VO PR Nr. 42/52 v. 15.5.1952 (Banz Nr. 98).
- 6) Hamann, BB 52, 955; ders., Rechtsstaat, S. 135.

V. Die Investitionslenkung

Die Investitionslenkung ist eine monetäre Möglichkeit zur Lenkung der Kapazität (1). Zur Ausweitung oder zur Modernisierung eines Unternehmens bedarf es der Investitionen. Da von dem Umfang der Kapazität wiederum die Höhe der Produktion abhängig ist, kann mittels der Investitionslenkung darüber hinaus auf die Produktion eingewirkt werden. Durch Investitionsmaßnahmen kann ein Strukturwandel der Wirtschaft durchgeführt werden, indem nicht begünstigte Wirtschaftszweige zurückgedrängt werden oder zur Stillegung genötigt sind, während die begünstigten eine leistungs- und konkurrenzfähige Wirtschaft aufbauen können.

Die Investitionslenkung erhält ihre besondere Bedeutung durch den Investitionsbedarf der deutschen Wirtschaft, der bis zum Jahre 1952/53 auf etwa 26 Milliarden DM geschätzt wurde (2). Der Wirtschaft war es nach den Jahren 1945 nicht möglich, ohne Hilfe des Staates diese Mittel zu beschaffen. Nach der Währungsreform im Jahre 1948 war vorhandenes Kapital zusammengeschmolzen und für Investitionsmaßnahmen unzureichend (3).

1. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Investitionslenkung

Der Investitionslenkung steht das Verbot, Investitionen vorzunehmen, zur Verfügung, das durch die Möglichkeit der Erteilung einer Genehmigung durchbrochen sein kann. Möglich sind ferner Gebote, bestimmte Investitionen auszuführen. Eine Investitionslenkung ist auch durch Einflußnahme auf Emissionen möglich. Durch Emissionen können Investitionsmittel beschafft werden. Eine Lenkung der Emissionen, auf die im Rahmen der Kapitallen-

1) Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Investitionslenkung vergl. Vetter, Investitionslenkung.

2) Pröhl, Kreditanstalt, Einleitung, S. VII.

3) Finster, Staatsbürgschaft, S. 21; Schüle in VdVStRL H. 11, S. 94.

kung eingegangen wird, wirkt sich damit auf die Investitionen aus.

2. Die monetären Möglichkeiten der Investitionslenkung

Die monetäre Investitionslenkung umfaßt die hoheitliche Zuführung staatlicher oder privater Mittel zur Investition, sowie die steuerliche Einflußnahme auf Investitionen aus eigenen oder fremden Mitteln. Die Zuführung von Investitionsmitteln bietet den Vorzug, Investitionsvorhaben unmittelbar zu ermöglichen, begonnene fortzusetzen oder zu erweitern. Die erforderlichen Mittel können entweder aus den allgemeinen Staatsmitteln genommen oder aber von Teilen oder von der gesamten Wirtschaft aufgebracht werden. Sie werden in der Regel in rechtsgeschäftlicher Form normaler oder zinsverbilligter Kredite vergeben. Möglich sind ferner die Gewährung von Bürgschaften für Bankkredite oder Vergebung von verlorenen Zuschüssen. Ein Beispiel bietet das "Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft" vom 7.1.1952 (1). Ziel dieses Gesetzes war es, den Investitionsbedarf der Engpaßbetriebe zu decken. Aufbringungsschuldner waren die Unternehmer (§ 4). Über die Verwendung der Mittel entschied ein Kuratorium nach Genehmigung durch den Bundeswirtschaftsminister. Die Begünstigten hatten als Gegenleistung Wertpapiere in Höhe der zugeteilten Investitionsmittel zu begeben, die die Aufbringungsschuldner als Abgeltung für ihre Leistungen erhielten (2). Bei der Vergabe von Investitionsmitteln kann es vorkommen, daß ein Unternehmer seiner Konkurrenz Investitionsmittel zuführen muß. Um einen solchen Vorgang zu vermeiden, sah § 26 VI IHG die Möglichkeit von Auflagen vor, in denen der begünstigte Unternehmer verpflichtet werden konnte, keine gewerbliche Tätigkeit aufzunehmen oder zu erweitern, durch

1) BGBl I S. 7 m. späteren Erg., vergl. Fischerhof NJW 52, 920.

2) Die Einzelheiten sind dargestellt bei Ipsen, AöR 78, 284 ff. auch Huber, WVR II. Bd., S. 233 ff.

die für andere eine neue oder verstärkte Konkurrenz entstehen könnte (1).

Weitere Möglichkeiten der Investitionslenkung stehen in der steuerlichen Begünstigung oder Belastung von eigenen oder fremden Mitteln zur Verfügung. In erster Linie kommen Steuerfreiheiten für Beträge in Betracht, die für bestimmte - förderungswürdige - Investitionen verwendet werden, wobei ein Unterschied zwischen eigenen oder fremden Mitteln erfolgen kann. Die Steuerfreiheiten werden in der Form gewährt, daß die entsprechenden Beträge als Sonderausgaben abzugsfähig sind. Ein Beispiel steuerlicher Begünstigung ist die Bewertungsfreiheit für Schiffe nach § 7 d Einkommensteuergesetz (2) in Verbindung mit dem "Gesetz über Darlehen zum Bau und Erwerb von Handelsschiffen" vom 27.9.1950 (3). Ziel der Regelung war, die Aufbringung der erheblichen Kosten zum Bau der Handelsschiffe zu ermöglichen. Vorgesehen war die Gewährung von Darlehen (bis zu 40 % der Neubaukosten, § 3 I); zugleich wurde die Verwendung privater Mittel dadurch angeregt, daß die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit in Höhe bis zu 15 % der Anschaffungs- und Herstellungskosten gegeben war. Weiter ist eine Begünstigung durch erhöhte Abschreibungsmöglichkeit für Anlagen, die in einer bestimmten Zeit angeschafft werden, möglich. Das IHG sah eine solche Regelung für Eigeninvestitionen der Engpaßbetriebe vor (§ 36). Voraussetzung ist, daß die durch erhöhte Abschreibungsmöglichkeit gewonnenen Mittel unverzüglich zur "Anschaffung oder Herstellung von Wirtschaftsgütern" verwendet wurden. Schließlich kann durch Einflußnahme auf die Zinsbildung der Investitionsumfang gelenkt werden. Die Zinslenkung wird innerhalb der Kapitallenkung behandelt werden.

1) Vgl. auch Hamann, NJW 52, 643.

2) grundlegend EStG v. 28.12.1950 (BGBl I 1951, S. 1).

3) BGBl I S. 684.

VI. Die Kapitallenkung

1. Die Kapitalmarktlenkung

a. Die unmittelbaren Möglichkeiten der Kapitalmarktlenkung

Eine Möglichkeit zur Kapitalmarktlenkung besteht in der Einflußnahme auf Emissionen. In Betracht kommen sowohl ein absolutes Emissionsverbot als auch ein Verbot, das durch die Möglichkeit von Ausnahmen durchbrochen ist. Während das absolute Verbot den Kapitalmarkt insoweit zum Erliegen bringt, als die Möglichkeit neuer Kapitalanlagen nicht besteht, können mittels der Erteilung der Erlaubnis bestimmte - nach gesamtwirtschaftlichen Überlegungen förderungswürdige - Emissionen zugelassen und andere eingeschränkt oder untersagt werden. Eine derartige Lenkung wurde mit dem "Gesetz über den Kapitalverkehr" vom 15. 12. 1952 (1) angestrebt. Danach wurde die erstmalige Begebung von kapitalbeschaffenden Wertpapieren dem Erfordernis einer staatlichen Genehmigung unterworfen (§ 1). Die Genehmigung sollte erteilt werden, wenn die Begebung "mit dem Ziel in Einklang steht, die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu steigern" (§ 6 I); ihre Begebung konnte versagt werden, wenn "eine nachhaltige Störung des Kurs- und Zinsgefüges am Kapitalmarkt zu befürchten ist" (§ 7). Die Genehmigung konnte unter Auflagen erteilt werden (§ 6 III).

Zur Drosselung des Kapitalmarktes besteht ferner die Möglichkeit der Begrenzung des Gewinnes aus Kapitalvermögen. Damit wird einmal die Erhöhung der Kapitalvermögen beschränkt, da hierzu vielfach die Erträge aus den Kapitalvermögen verwendet werden. Zum anderen können aber auch die bestehenden Kapitalvermögen beeinflußt werden, in dem der einzelne nunmehr das Kapital zu seiner Existenz benötigt. Eine Drosselung des Gewinnes aus Kapitalgesellschaften erfolgte nach dem Anleihestock-

1) BGBl I S. 801.

gesetz (1). Darin wurde zwar die Gewinnausschüttung nicht beschränkt, aber die über 6 % des eingezahlten Kapitals hinausgehende Gewinnausschüttung war an die Deutsche Golddiskontbank abzuführen. Diese hatte den Betrag für die Gesellschafter in Reichsanleihen anzulegen (§ 4). Verschärft wurde die Begrenzung der Gewinnausschüttung durch die Dividendenabgabeverordnung (2), nach der Gewinnausschüttungen über 6 % des eingezahlten Kapitals verboten wurden (§§ 1 und 2). Entgegen dieser Regelung ausgeschüttete höhere Gewinne wurden einer Dividendenabgabe unterworfen (§§ 3 und 4), die steuerlich nicht abzugsfähig war. Eine Stilllegung des Kapitalmarktes kann mittels der Schließung der Börsen erfolgen, wie sie in § 46 I Ziff. 3 des Entwurfes über das Gesetz über das Kreditwesen (3) enthalten ist. In der amtlichen Begründung zu dieser Vorschrift wird ausgeführt, daß dies Maßnahmen gegen umfassende Funktionsstörungen in der Wirtschaft seien, "um eine Krise zu steuern" (4).

Die Lenkung des Kapitalverkehrs von und nach dem Ausland, worauf abschließend hinzuweisen ist, kann von dem absoluten Verbot bis zur Genehmigung im Einzelfall oder generell für bestimmte Kapitalgeschäfte von und nach bestimmten Ländern reichen.

b. Die monetären Möglichkeiten der Kapitalmarktlenkung

Während die unmittelbaren Lenkungsmaßnahmen überwiegend der Drosselung des Kapitalmarktes dienen, sind die monetären Maßnahmen zu deren Förderung geeignet. Eine Förderung des Kapitalmarktes ist mittels der Zahlung von Prämien möglich. Sie werden meist gestaffelt nach der Höhe der Kapitalanlage bis zu einem Höchstbetrag gewährt. Weitere Voraussetzungen über die Form und

-
- 1) Gesetz über die Gewinnverteilung bei Kapitalgesellschaften v. 4.12.1934 (RGBl I, S. 1222).
 - 2) Verordnung zur Begrenzung von Gewinnausschüttungen vom 12.6.1941 (RGBl I, S. 323) und den DVOen v. 18.4.1941 und 5.5.1942 (RGBl I, S. 493 und 261).
 - 3) BT 3. Wahlperiode, Drucksache Nr. 1114 vom 25.5.1959.
 - 4) S. 42 vorerwähnter Drucksache.

Zeitdauer, für die die Kapitalanlage festgelegt sein muß, können bestimmt werden (1).

Steuerliche Maßnahmen zur Kapitalmarktförderung bestehen in der Steuerbegünstigung für Kapitalanlagen oder für die Bildung freier Rücklagen. Es ist auch möglich, die Begebung von Emissionen steuerlich zu begünstigen. Die Begünstigungen können in Form von Steuerfreiheiten oder erhöhten Absetzungsmöglichkeiten erfolgen. Ein Beispiel steuerlicher Begünstigung der Kapitalanlagen ist in § 10 I Ziff. 4 Einkommensteuergesetz vom 13.12.1957 (2) enthalten. Danach können vom steuerpflichtigen Einkommen Beträge in bestimmter Höhe abgesetzt werden, wenn sie als Kapitalansammlungsverträge festgelegt werden. In Betracht kommen insbesondere Sparverträge (§ 17 DVO EStG), die für 3 Jahre auf den Namen des Steuerpflichtigen festgelegt werden. Diese Möglichkeit ist inzwischen wieder entfallen (3), da vielfach lediglich Kapitalverlagerungen und keine neuen Kapitalanlagen erfolgten und somit der Zweck dieser Regelung nicht erreicht worden war. Eine weitere steuerliche Begünstigung ist durch das "Erste Gesetz zur Förderung des Kapitalmarktes" vom 15.12.1952 (4) geschaffen worden. Nach § 3 a EStG, der durch das vorerwähnte Gesetz eingeführt wurde, erfolgte eine Steuerbefreiung für Zinsen aus einer Reihe bestimmter Wertpapiere. Damit sollte ein Anreiz geschaffen werden, diese Wertpapiere am Kapitalmarkt zu erwerben.

- 1) Vgl. z. B. Gesetz über die Gewährung von Prämien für Sparleistungen v. 5.5.1959 (BGBl I S. 241); siehe dazu Haas und Martin, BB 58, 802; FAZ v. 17.10.1958, S. 13. Eine ähnliche Regelung besteht zur Förderung des Wohnungsbaues, vgl. Ges. v. 24.7.1958 (BGBl I, S. 539).
- 2) BGBl I S. 1793.
- 3) Vgl. jetzt gültiges EStG i.d.F. des Änderungsgesetzes vom 18.7.1958 (BGBl I, S. 473).
- 4) BGBl I S. 793, geändert durch Gesetz vom 15.5.1953 (BGBl I S. 190).

Im Zusammenhang mit der Kapitalmarktlenkung ist auf das "Gesetz über steuerliche Maßnahmen bei Erhöhung des Nennkapitals aus Gesellschaftsmitteln und bei Überlassung von eigenen Aktien an Arbeitnehmer" vom 30.12.1959 (1) einzugehen. Dieses Gesetz erleichterte die nach dem "Gesetz über die Kapitalerhöhung aus Gesellschaftsmitteln und über die Gewinn- und Verlustrechnung" vom 23.12.1959 (2) ermöglichte Umwandlung freier Rücklagen der Kapitalgesellschaften in Nennkapital. Beide Gesetze wurden aus folgendem Grund erforderlich: Seit einigen Jahren haben die Kapitalgesellschaften erhebliche freie Rücklagen gebildet, die teilweise über den Nennbetrag des Grundkapitals hinausgehen (3). Hierdurch entsteht ein übermäßig hohes Kursniveau, verhältnismäßig niedrige Renditen und eine unrichtige Relation zwischen Aktiennennbetrag, -kurs und -dividende. Eine Änderung scheiterte an der Auffassung des Bundesfinanzhofes (4), der die Umwandlung freier Rücklagen in neues Grundkapital bei dem einzelnen Gesellschafter als steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen i.S. von § 20 II EStG ansah. Das steuerliche Hemmnis bei der Umwandlung wurde durch das vorerwähnte Gesetz beseitigt.

Mittels der Steuer kann der Kapitalmarkt auch gedrosselt werden. Möglich ist die Belastung der Gewinne aus Kapitalvermögen mit so hohen Steuern, daß eine Kapitalbildung weitgehend unterbleibt.

1) BGBl I S. 834.

2) BGBl I S. 789.

3) Die Ursachen hierfür sind mannigfach; es ist u.a. auf § 35 IM-Bilanzgesetz (Rücklagermöglichkeit), § 47 I IM-Bilanzgesetz (Wertpapierberechtigungen zu Rücklagen) und freie Rücklagenbildung in den letzten Jahren, da eine Gewinnausschüttung über einen bestimmten Prozentsatz hinaus nicht für möglich gehalten wurde, hinzuweisen.

4) Urt. v. 17.9.1957 (BStBl III, S. 401).

2. Die Zinslenkung

Müller - Armack (1) hat den Zins als die "Bruchstelle" im Kreditapparat bezeichnet. Jede hier einsetzende Lenkung beeinflusst mithin die ganze Wirtschaft (2). Für eine Zinslenkung stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung (3): In Betracht kommen Maßnahmen zur Herabsetzung des Zinsfußes für laufende privatwirtschaftliche Schuldverpflichtungen. Sie regeln den Zinssatz sowohl für langfristige (z. B. Hypotheken und Schuldverschreibungen) als auch für kurzfristige Kredite. Eine weitere Möglichkeit der Zinslenkung besteht in der Festlegung der Zinssätze, die die Kreditinstitute für Einlagen ("Habenzinsen") und für Darlehen ("Sollzinsen") gewähren. Die "Habenzinsen" werden von dem "Zentralen Kreditausschuß" festgelegt; ausnahmsweise kann er durch die Bankenaufsichtsbehörde bestimmt werden. Ein Beispiel bietet folgender Vorgang: Die Deutsche Bundesbank hatte am 27.6.1958 den Diskontsatz auf 3 % gesenkt. Sie war dabei bemüht, auch eine Senkung der "Habenzinsen" zu erreichen (4). Das Ziel der Bundesbank war, die nachlassende Konjunktur durch eine Verbilligung der Zinssätze anzuregen. Sie ging davon aus, daß eine Reihe von Sparern bei Banken und besonders bei Sparkassen ihre Spargelder abziehen und in-Industriepapieren

1) Müller-Armack, Wirtschaftslenkung, S. 102.

2) Zur Steuerfunktion des Zinses vgl. Veit, Währungspolitik; Veit geht auch auf die Veränderungen in der Gegenwart ein, die die Wirksamkeit der Zinslenkung beeinträchtigen. Dennoch kommt Veit zu dem Ergebnis, daß der Zins noch immer das Hauptinstrument für die Zentralbank ist. Vgl. auch Muthesius, Dirigismus, S. 399.

3) Die Zinslenkung kann im wesentlichen nur durch unmittelbare Maßnahmen erfolgen. Monetäre Maßnahmen, wie z. B. zinsverbilligte Staatskredite, können nur dann auf ein hohes Zinsniveau senkend einwirken, wenn sie in so erheblichem Umfang gewährt werden, daß demgegenüber die Bankkredite umfangmäßig keine Bedeutung mehr haben. Ein nur theoretisch denkbarer Fall. Steuerliche Maßnahmen zur Zinslenkung bestehen nicht.

4) Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank z. B. für Juli 1958, S. 3.

anlegen würden, da diese nunmehr eine höhere Rendite boten. Diesem Vorhaben stellten sich die Sparkassen entgegen, um den Verlust bestehender Spargelder zu verhindern und auch die Anlage neuer Spargelder nicht von vornherein durch niedrige Zinssätze uninteressant zu gestalten. Da durch diese Haltung eine Einigung im "Zentralen Kreditausschuß" nicht zustande kam, erfolgte die Senkung der "Habenzinsen" durch eine Anordnung der Bankenaufsicht. Die Höhe der "Sollzinsen" hängt von dem Diskontsatz ab, der durch die Deutsche Bundesbank festgelegt wird. Eine intensive Steuerung des Wirtschaftsablaufs besteht schließlich in der Diskontpolitik (1). Während noch im 19. Jahrhundert die Auffassung vertreten wurde, daß der Diskontsatz der zentralen Notenbank entsprechend dem Zu- oder Abströmen von Gold herab- oder heraufgesetzt werden müsse, die Notenbank also die Verhältnisse auf dem Geldmarkt nur "konstatiere", setzte sich zu Ende des 19. Jahrhunderts die Ansicht durch, daß durch die Diskontpolitik aktiv auf die Gestaltung des Wirtschaftsgeschehens eingewirkt werden kann. Die Diskontpolitik wurde besonders in den Dienst der Konjunktur- und Kreditlenkung gestellt (2). Der Diskontsatz wird vom Zentralbankrat festgesetzt (§ 15 Gesetz über die Deutsche Bundesbank vom 26.7.1957 (3)); er wird im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die in den letzten Jahren wechselnden Marktsituationen boten verschiedentlich Anlaß, den Diskontsatz entsprechend festzulegen. In der Hochkonjunktur des Jahres 1956 wurde der Diskontsatz auf 5 1/2% festgesetzt, während er bei der nachlassenden Konjunktur des Jahres 1958 auf 3% gesenkt wurde (4). Diskontmaßnahmen können sich

1) Dazu Schmölders, Konjunkturen, S. 80

2) Vgl. Abramowski in: Das Deutsche Bundesrecht, III, H 20, S. 28 (zu § 15); Huber, WVR II. Bd., S. 257.

3) BGBI I S. 745.

4) Deutsche Bundesbank, Mitteilung Nr. 5003/58, BAnz Nr. 122 v. 1.7.1958 (S. 2). Zur Wirkung der Diskontmaßnahmen siehe auch FAZ v. 16.10.1958, S. 11.

nicht nur auf Grund innerstaatlicher Notwendigkeiten ergeben. Im Zusammenhang mit der ab 1.1.1959 wirksamen Konvertierbarkeit 11 europäischer Währungen war eine Senkung des Diskontsatzes erforderlich (1).

3. Wirtschaftslenkung durch die Haltung von Mindestreserven und die "Offen - Markt - Politik"

Durch die Festlegung der Höhe der Mindestreserven ist es der Bundesbank (§ 16 Bundesbankgesetz) in die Hand gegeben, den Geldmarkt zu steuern. Je nach der Höhe der verlangten Mindestreserven richten sich die Mittel der Banken, die ihnen zur Kreditgewährung verbleiben. Die Lenkung setzt also bei der Kreditkapazität der Banken ein.

Die "Offen - Markt - Politik" (2) ist ein Mittel zur Regulierung des Geldumlaufes. Sie erfolgt mittels des An- oder Verkaufs von bestimmten, festverzinslichen, börsenmäßig zugelassenen Wertpapieren (meist Schatzanweisungen). Dadurch wird auf den Geldumlauf in der Weise eingewirkt, daß bei dem Ankauf der Wertpapiere Geld in den Markt strömt, während bei dem Verkauf Geld vom Markt abgezogen wird.

4. Devisenlenkung

Jede Wirtschaft steht mit der anderer Länder in Verbindung. Es fließt daher die inländische Währung ins Ausland wie ausländische Zahlungsmittel in das Inland gelangen. Grundlage für diesen Devisenverkehr ist die freie Verfügbarkeit über die Devisen und die freie Austauschbarkeit der Währungen (Konvertibilität) sowie ein freies Einpendeln der Devisenkurse. Damit sind zugleich die Ansatzpunkte für eine Lenkung des Devisen-

1) Vgl. hierzu FAZ v. 12.1.1959, S. 11; Deutsche Bundesbank, Mitteilung Nr. 5001/59 v. 9.1.1959, BAnz Nr. 7 v. 13.1.1959.

2) Vgl. auch Schmölders, Konjunkturen, S. 79; FAZ v. 30.4.1959.

verkehrs bezeichnet. In Betracht kommt ein grundsätzliches Verbot aller Rechtsgeschäfte in Devisenwerten und mit Devisen-
ausländern (1). Dieses Verbot kann durch die Normierung von
Ausnahmen, die in Form allgemeiner (2) oder nur für den Einzel-
fall geltender Genehmigungen erteilt werden, durchbrochen
sein (3). Die Zulassung von Ausnahmen ist die Regel, so daß
Erler (4) zu Recht von einer "Herrschaft der Ausnahme" sprechen
kann. Die Genehmigung ist ein öffentlich - rechtlicher Akt,
der das Recht gewährt, mit einer Bank einen privatrechtlichen
Kaufvertrag über ein bestimmtes ausländisches Zahlungsmittel
abzuschließen (5). Eine weitere Möglichkeit besteht in der
Normierung der Devisenablieferungspflicht (6). Danach sind alle
Zahlungsmittel und Forderungen in Devisenwerten abzuliefern.
Die Ablieferungspflicht wird in Form des Zwangskaufes vollzogen;
die Veräußerung erfolgt zu dem staatlich festgelegten Zwangs-
kurs (7). Die Devisenablieferungspflicht ergänzt das Verbot des
Devisenverkehrs, denn wenn dem einzelnen Devisen zur Verfügung
stehen, so benötigt er keine Devisengenehmigungen für die Durch-
führung eines Außenhandelsgeschäfts.

Mit der Devisenablieferungspflicht nähert sich die Wirtschafts-
lenkung dem System der Staatswirtschaft. Es werden nicht mehr
die wirtschaftlichen Betätigungen einer Lenkung unterworfen,
sondern das private Eigentum an Gegenständen, die der wirtschaft-
lichen Betätigung dienen, wird aufgehoben und auch in Zukunft

- 1) Vgl. z.B. Art. I MRG Nr. 53.
- 2) Erler, Grundprobleme, S. 186, Note 540, beziffert die Zahl der allgemeinen Genehmigungen auf 100, die zudem in ständiger Neufassung sind.
- 3) Erler, Grundprobleme, S. 187; Schüle in VdVDSRL H. 11, S. 78.
- 4) Erler, Grundprobleme, S. 186.
- 5) Huber, WVR II. Bd., S. 245.
- 6) Vgl. z.B. Art. II MRG Nr. 53; dazu AnO der BdL zur Durchführung von Art. II Ziff. 1, 3 und 4 MRG Nr. 53 v. 1.9.1950 (Banz Nr. 170 v. 5.9.1950).
- 7) Huber, WVR II. Bd., S. 246, qualifiziert diesen Vorgang rechtlich als diktierten Vertrag; Erler, Grundprobleme, S. 190, stellt zur Diskussion, ob es sich hierbei um eine Beschlagnahme u. Einziehung mit öffentl.-rechtl. Entschädigung handelt.

ein privater Eigentumserwerb nicht zugelassen. Dieser Vorgang ist rechtlich gleichzusetzen der Überführung "produktiven" Eigentums in Staatseigentum, der für das System der Staatswirtschaft kennzeichnend ist. Gegenüber Devisenausländern kann eine Verpflichtung zur Devisenablieferung nicht durchgeführt werden. Hier besteht die Möglichkeit, die Zahlung oder zwangsweise Überführung des inländischen Guthabens auf ein Sperrkonto zu bestimmen. Über dieses Konto kann nur nach Erteilung einer Genehmigung - meist in Form der Freigaben (1) - verfügt werden, die allgemein oder nur im Einzelfall erteilt werden kann. Schließlich ist die staatliche Festsetzung der Devisenkurse (2) zu erwähnen; die Devisen werden hier vom Börsenhandel ausgeschlossen. Eine weitere Möglichkeit zur Beeinflussung der Devisenkurse besteht darin, daß der Staat an der Börse ausländische Zahlungsmittel ver- oder ankauft und dadurch das jeweilige Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage verändern kann. Dieser Weg wird jedoch nur selten beschritten; häufiger werden statt ausländischer Zahlungsmittel Gold ver- oder angekauft. In diesem Fall findet eine Ab- oder Aufwertung über den Goldpunkt statt. Mit beiden Möglichkeiten kann jedoch in nur geringem Maße auf die Devisenkurse eingewirkt werden.

VII. Die Wettbewerbslenkung

1. Wirtschaftslenkung und Wettbewerbslenkung

Die bisher behandelten möglichen Maßnahmen für eine Wirtschaftslenkung waren solche, die die freie Wirtschaftstätigkeit beschränkten. Die wettbewerbslenkenden Maßnahmen haben eine Beschränkung der freien Wirtschaftstätigkeit nicht zum Ziele,

- 1) Vgl. z.B. Allgemeine Genehmigung der Bank deutscher Länder Nr. 49/51 und 50/51 (BAnz 1951, Nr. 44).
- 2) Huber, WVR II. Bd., S. 248; ein Beispiel ist: die Anordnung vom 29.9.1949 bezüglich der Festsetzung der DM auf 23,8095 Dollar - Cents.

sondern beabsichtigen umgekehrt, den freien Wettbewerb aufrechtzuerhalten. Es fragt sich, ob solche Maßnahmen, die der Aufrechterhaltung der freien wirtschaftlichen Betätigung dienen, auch als Wirtschaftslenkung angesprochen werden können.

Es wird die Ansicht vertreten, daß die staatlichen Maßnahmen, die sich gegen private wettbewerbsbeschränkende Abreden richten und die der Aufrechterhaltung des Wettbewerbs dienen, keine wirtschaftslenkenden Maßnahmen seien (1). Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden (2). Wenn man von einer Verteidigung der Wettbewerbsfreiheit ausgeht, gelangt man zu dem Ergebnis, daß in Maßnahmen, die sie aufrechterhalten sollen, eine Wirtschaftslenkung zu sehen ist. Die Ansicht, daß Maßnahmen gegen wettbewerbsbeschränkende Abreden keine Wirtschaftslenkung darstellen, geht davon aus, daß vor dem Erlaß der die Wettbewerbsfreiheit verteidigenden Maßnahmen die Wettbewerbsfreiheit zumindest bedroht, wenn nicht beschränkt war. Anderenfalls würden sich die staatlichen Maßnahmen gegen einen nicht bestehenden Zustand richten. Die Bedrohung oder die bereits eingetretene Beschränkung muß dann aber - da eine gesetzliche Regelung bisher nicht bestand - sich in der freien Marktwirtschaft entwickelt haben und damit ihr entsprechen. Wenn also eine Wettbewerbseinschränkung der Marktwirtschaft entspricht - die Frage, ob dem tatsächlich so ist, kann offen bleiben - und der Staat diesen Zustand durch gesetzliche Maßnahmen zu ändern sucht, ist der typische Tatbestand einer Wirtschaftslenkung gegeben: mittels einer planmäßigen und aktiven Gestaltung den Wirtschaftsprozess, zu dem auch die Gestaltung des Wettbewerbs gehört, zu lenken (3).

- 1) Amtliche Begründung zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen BT 1. Wahlp., Drucks. Nr. 3462, Anlage 1, S. 15, 20; ferner, Erhard, Wohlstand, S. 195; Günther, BB 57, 721; Rasch, Wettbewerbsbeschränkungen, S. 54 (allerdings in sich widersprüchlich); für die Schweiz, H. Huber, Interventionismus, S. 175/176.
- 2) Die hier zu entscheidende Frage ist nicht mit der nach der Verletzung von Grundrechten identisch, beide Fragen sind vollkommen getrennt zu entscheiden. Insoweit kann Scheuner - DöV 52, 609, Anm. 1 - nicht zugestimmt werden, wenn er ausführt, daß jede Freiheit eine innere Begrenzung habe und ein Schutz **dieser** kein Interventionismus sei. Die Frage nach der Ver-

Fortsetzung: S. 65

Der Staat stellt einen Zustand her, den Günther (1) zutreffend als "staatlich garantierte Wettbewerbsordnung" bezeichnet hat. Die Wettbewerbsordnung wird nicht mehr durch die Marktbeteiligten gestaltet, sondern durch den Staat. Die Ordnung wird darüber hinaus noch garantiert und damit in einer festeren Form verankert, als bei anderen Wirtschaftslenkungen.

Zu dem gleichen Ergebnis führt folgende Überlegung: Wenn der Staat Veranlassung hat, ein Gesetz zur Verteidigung der Wettbewerbsfreiheit zu erlassen, geht er davon aus, daß die Marktbeteiligten nicht oder nicht in vollem Umfang seine Vorstellungen über das Wirtschaftsgeschehen teilen. Der Staat vertritt die Ansicht, daß der freie Wettbewerb ein entscheidender Motor des Wirtschaftsgeschehens sei. Demgegenüber messen die Marktbeteiligten diesem diese Bedeutung nicht zu und sind darüber hinaus der Meinung, daß eine mehr oder weniger intensive Wettbewerbsbeschränkung für das Wirtschaftsgeschehen angebracht sei. Die Marktbeteiligten haben damit eine andere Vorstellung von dem Wirtschaftsgeschehen, als sie der Staat vertritt. Maßnahmen, die der Staat ergreift, um seine Vorstellungen durchzusetzen, zwingen die Marktbeteiligten zu einem wirtschaftlichen Verhalten, das von dem abweicht, welches sie auf Grund eigener Entscheidung gezeigt hätten. Damit wird das Wirtschaftsgeschehen nach den Vorstellungen des Staates gelenkt und nicht nach denen der Marktbeteiligten. Auch hieraus ergibt sich, daß derartige staatliche Maßnahmen wirtschaftslenkender Art sind. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß die Marktwirtschaft "keine atomistische Konkurrenz" verlangt. Sie ist vielmehr dadurch gekennzeichnet,

Fortsetzung der Fußnoten 2) und 3) von Seite 64:

setzung der Freiheit ist die Frage nach den Grundrechten, in denen diese geschützt wird. Wirtschaftslenkung ist davon unabhängig und eine wirtschaftliche Frage.

3) Schüle VdVDStRL H. 11, S. 85/86

1) Günther, BB 57, 721.

daß sie "frei von Eingriffen staatlicher Hoheit ist" (1). Staatliche Maßnahmen gegen wettbewerbsbeschränkende Abreden sind damit auch nicht als zugehörig zum System der Marktwirtschaft anzusehen. Schließlich kann auf die Äußerung von Günther verwiesen werden, nach dem die Aufgabe des Kartellgesetzes die Lenkung des Marktgeschehens sein wird (2) (3). Es handelt sich hierbei freilich nicht um die üblichen wirtschaftslenkenden Maßnahmen. Huber (4) hat diese als "Wirtschaftslenkung mit umgekehrtem Vorzeichen" gekennzeichnet. Marbach (5) bezeichnet die Wettbewerbsbeschränkung als private Intervention, die durch eine staatliche "Re-Intervention" neutralisiert werde.

2. Möglichkeiten der Wettbewerbslenkung

Private wettbewerbsbeschränkende Abreden können einmal dadurch gelenkt werden, in dem sie verboten werden. Das Verbot kann absolut oder mit Ausnahmen und mit der Möglichkeit der Erteilung von Erlaubnissen durchbrochen sein. Die zweite Ausgestaltung verfügt über den Vorzug, die Wirtschaftslenkung an die wirtschaftlichen Situationen besser anzupassen, als dies mittels eines absoluten Verbotes möglich ist. Zum anderen können private wettbewerbsbeschränkende Abreden grundsätzlich erlaubt, aber einem Verbotsvorbehalt unterworfen werden.

1) Marbach, Staatsintervention, S. 35.

2) Günther, WuW 1951, S. 17 ff. (22).

3) Wie hier die überwiegende Meinung: Scheuner, DöV 52, 609, Anm. 1; ders., VdVDStRL H. 11, S. 24 und Leitsatz 8; Schüle in VdVDStRL H. 11, S. 85/86 (auch Leitsatz 4); Forsthoff, Verfahrensvorschriften, S. 95; auch Lutz, NJW 57, 1300. Für die Schweiz, Marbach, Staatsintervention, S. 35, 97 ff. Auch die oben angeführte amtl. Begründung zum Kartellgesetz gibt S. 15 und 20 zu, daß der vorliegende Entwurf in die freie Entschließung des Unternehmers über sein geschäftliches Handeln in teilweise sehr einschneidender Form eingreift.

4) Huber, WVR I. Bd., S. 333.

5) Marbach, Staatsintervention, S. 36.

Das grundsätzliche Verbot bietet keine Besonderheiten, es erschöpft sich in dem Verbot; in Deutschland ist es bisher noch nicht angewendet worden. Die Form der Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt besteht darin, daß bei dem Auftreten bestimmter wirtschaftlicher Situationen, die entweder im Gesetz normiert oder durch private wettbewerbsbeschränkende Abreden verursacht werden, sich der Staat ein Verbot auszusprechen vorbehält. Dieses System wurde in der "Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung" vom 2.11.1923 (1) angewendet. Die Form, das grundsätzliche Verbot durch Ausnahmen und Erlaubniserteilungen zu durchbrechen, hat ihren Niederschlag in dem "Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen" vom 27.7.1957 (2) gefunden. Das GWB geht von dem grundsätzlichen Verbot der "Verträge, die Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen zu einem gemeinsamen Zweck schließen, und Beschlüssen von Vereinigungen von Unternehmen" aus, "die geeignet sind, die Erzeugung oder die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkung des Wettbewerbs zu beeinflussen" (§ 1 GWB). Dieses grundsätzliche Verbot wird zunächst durch die Möglichkeit durchbrochen, eine Erlaubnis zu erteilen (3). Kartelle können bei einer nachhaltigen Änderung der wirtschaftlichen Situation erlaubt werden, "wenn der Vertrag oder Beschluß notwendig ist, um eine planmäßige Anpassung der Kapazität an den Bedarf herbeizuführen, und die Regelung unter Berücksichtigung der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls erfolgt" (§ 4 GWB) (4). Ferner können Kartelle erlaubt werden, die der Rationalisierung dienen (§ 5 II GWB) und die Ausfuhr- und Importkartelle (§§ 6 II und 7 I GWB). Schließlich ist die Erlaubniserteilung

1) RGBl I S. 1o67.

2) BGBl I S. 1o81.

3) Zur Unterscheidung Erlaubnis und Dispensation vgl. Huber, WVR I. Bd., S. 334; sie hat lediglich verwaltungsrechtliche Bedeutung.

4) Zum Konjunktur- und Strukturkrisenkartell vgl. Rasch, Wettbewerbsbeschränkungen, S. 61 ff.

nach § 8 GWB mit ihren weitgehenden Voraussetzungen zu nennen. Weitere Verbote mit Erlaubnisvorbehalt finden sich in §§ 20 III und 21 GWB.

Eine schwächere Form des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt, die ihr aber zuzurechnen ist, besteht in der Regelung für Kartelle bezüglich Lieferungs- und Zahlungsbedingungen (§ 2 GWB), für Rabatte (§ 3 GWB) und für die einheitliche Anwendung von Normen und Typen (§ 5 GWB). Kartelle, die diesen Aufgaben dienen, sind bei dem Bundeskartellamt anzumelden und werden wirksam, wenn die Behörde nicht innerhalb von drei Monaten widerspricht (§§ 2 III 1, 3 III 1 und 5 I 2 GWB). In diesen Fällen liegt die Erlaubnis in der stillschweigenden Zustimmung (1).

Aus dieser Regelung ergibt sich, wie mittels der Erlaubniserteilung die Möglichkeit geschaffen wurde, wettbewerbsbeschränkende Abreden soweit zuzulassen, als sie nicht den Preiswettbewerb beeinträchtigen. Der Preiswettbewerb soll - in Übereinstimmung mit der Bedeutung des Preises als wesentliches Steuerungsmittel in der Marktwirtschaft - in jedem Fall aufrechterhalten bleiben. Diese Vorstellung wird durch die Regelung über die vertikale Preisbildung (§ 15 GWB) bestätigt (2), nach der Verträge nichtig sind, in denen die Vertragsbeteiligten in der Gestaltung von Preisen behindert werden. Die Nichtigkeit wird dadurch verstärkt, daß eine Erlaubnis nicht erteilt werden kann. Diese Bestimmung wird allerdings durch die nach § 16 GWB zulässige Preisbindung bei Markenwaren in ihrer Bedeutung eingeschränkt. Schließlich findet sich im GWB neben der Form des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt auch diejenige der Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Eine solche Regelung ist in den §§ 22, 99 II und 102 GWB enthalten.

Das GWB ist ein Beispiel gesetzgeberischer Wirtschaftslenkung. Das Verbot des § 1 GWB, wie auch die Vorschriften über die Er-

1) vergl. Seydel, NJW 57, 1302

2) Rasch, Wettbewerbsbeschränkungen, § 16 Vorbem.

laubniserteilungen und Ausnahmen, sowie die Verbotsvorbehalte sind im Gesetz unmittelbar festgelegt. Sie werden nicht erst im Einzelfall wirksam, wenn sie in einer verwaltungsmäßigen Maßnahme konkretisiert werden.

2. Teil

Die verfassungsmäßige Zulässigkeit
wirtschaftslenkender Maßnahmen

A. Rechtsgrundlagen wirtschaftslenkender Maßnahmen

I. Die verfassungsmäßige Bindung des Gesetzgebers

Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen setzt voraus, daß der Gesetzgeber an die Verfassung gebunden ist. Diese Bindung scheint sich von selbst zu verstehen. Die vornehmste Aufgabe der Verfassung ist es, dem Gesetzgeber eine Richtschnur für sein Handeln zu geben. Der Verfassungsgeber hat es dennoch für angebracht erachtet, dies im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) zu verankern. Nach Art. 1 III GG ist der Gesetzgeber an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht und nach Art. 20 III GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Der Verfassungsgeber hat diesen Vorschriften eine so große Bedeutung beigemessen, daß er eine Änderung dieser Bestimmungen für unzulässig erklärt hat (Art. 79 III GG). Der Gesetzgeber kann somit "keinen Schritt tun, ohne vorher der Verfassung gehuldigt zu haben" (1). Er ist an die Grundrechte und an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Die Grundrechte sind im 1. Abschnitt des GG enthalten. Zu beachten ist, daß eine Reihe dieser Bestimmungen mehrere Grundrechte enthalten. Darüber hinaus finden sich weitere Grundrechte in anderen Bestimmungen der weiteren Abschnitte des GG (2). Als Grundbestandteile der verfassungsmäßigen Ordnung sind "die Erfordernisse der demokratischen Gestaltung des Staatswesens, der Sozialstaatlichkeit und der Rechtsstaatlichkeit"

1) Krüger, GG, S. 3; ferner: Scheuner i. Reinhardt, Verfassungsschutz, S. 91 (Note 64); Krüger, GG, S. 11; Ipsen, AöR 78, 284 ff (308); Strauß, Entwicklung, S. 19; Hamann, GG, S. 46; OVG Hamburg VerwRespr. 4, 380.

2) Schlochauer, Öffentl. Recht, S. 39

anzusehen (1).

II. Wirtschaftsordnung und Grundgesetz

Es fragt sich, ob im GG eine Wirtschaftsordnung im Sinne eines volkswirtschaftlichen Modells verankert ist. Das könnte sich - wenn auch spezielle Normen im GG fehlen - aus einer Gesamtbeurteilung ergeben, die sich auf die maßgebenden Verfassungsbestimmungen und das System, in dem sie zueinander stehen, stützt. Nipperdey (2) kommt auf Grund einer Exegese sowohl der Grundrechtsartikel, die eine Freiheitsgarantie (3), und derjenigen, die eine soziale Verpflichtung und eine Grenze der Freiheitsrechte enthalten (4), als auch durch Übernahme der Vorstellungen über die soziale Marktwirtschaft (5) zu dem Ergebnis, die soziale Marktwirtschaft ist in dem GG normativ festgelegt (6). Die Auffassung von Nipperdey ist in Schrifttum und Rechtsprechung abgelehnt worden (7). Die Grundrechtsartikel enthalten einerseits Freiheitsrechte, andererseits soziale Verpflichtungen und Bindungen gegen eine schrankenlose Ausnutzung der gewährten Freiheiten. Diese Polarität zwischen Freiheit und Bindung mag für die soziale Marktwirtschaft kennzeichnend sein. Aus dem GG ist jedoch nicht ersichtlich, wie die Polarität zu entscheiden ist. Die soziale Marktwirtschaft ist nicht die einzig mögliche Wirtschaftsordnung in dieser Polarität. Sie ist vielmehr eine

- 1) Schlochauer, Öffentl. Recht, S. 12.
- 2) Nipperdey, Marktwirtschaft, S. 1 ff.; bezgl. des GWB nimmt Böhm in WuW 56, 173 ff. eine ähnliche Stellung ein.
- 3) Nipperdey, l. c., S. 6 - 14.
- 4) Nipperdey, l. c., S. 14 - 18.
- 5) Vgl. hierzu Müller-Armack, Wirtschaftslenkung, insbes. S. 88 ff.
- 6) Nipperdey, l. c., S. 18 ff. N. übernimmt die volkswirtschaftlichen Überlegungen zur sozialen Marktwirtschaft, vgl. hierzu Müller-Armack, Wirtschaftslenkung, S. 93 und 94 ff.
- 7) BV erfG E 4, 7 ff (17); Ehlermann, l.c., S. 21 m.w. Nachw. in Note 29; Müller-Henneberg in Müller, Wettbewerbsbeschränkungen, S. 69 (m. w. Nachw.).

von mehreren denkbaren Möglichkeiten. Die soziale Marktwirtschaft kann mithin auch nicht als im GG "konstitutiv" verankert angesehen werden (1).

Eine weitere Theorie ist die von der institutionellen Garantie einer gemischten Wirtschaftsverfassung, wie sie von Huber (2) vertreten wird. Nach ihm ist die Wirtschaftsordnung durch "ein Neben- und Ineinander zweier gegenläufiger, jedoch dialektisch verbundener Hauptgrundsätze gleichen Ranges" (3) gekennzeichnet. Die beiden Hauptgrundsätze - Freiheit und soziale Bindung - leitet er in ähnlicher Weise wie Nipperdey aus den Grundrechtsbestimmungen ab.

Diesen beiden Theorien steht gegenüber diejenige von der wirtschaftsverfassungsrechtlichen Neutralität des GG (4). Nach dieser Ansicht bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, die ihm "jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern er die Normen des GG beachtet". Die weitere, zuerst von Krüger vertretene Theorie (5) geht noch einen Schritt weiter und sieht die wirtschaftsverfassungsrechtliche Neutralität als eine verfassungsmäßige Nicht-Entscheidung an. Der "Gesetzgebung und der Regierung (ist es) überhaupt verwehrt, Wirtschaftspolitik als Verwirklichung eines wirtschaftstheoretischen Systems zu verstehen". Gesetzgeber und Regierung können lediglich "Wirtschaftspolitik unter wirtschaftstheoretisch wertneu-

1) Schlochauer, Öffentliches Recht, S. 50.

2) Huber, WVR I. Bd., S. 30; ders., AöR Bd. 78, 501; ders., DöV 56, 97 ff.

3) Huber, DöV 56, 101.

4) Zusammenstellung bei Ehlermann, l.c., S. 19 Note 22; BVerfGE 7, 377 ff (400).

5) Krüger, GG, S. 10; ders., DVBl 51, 363; ders., BB 53, 565; Hamann, WVR, S. 31 (32 ff); ders., GG, S. 13; Ipsen, AöR 78, 309.

tralen Gesichtspunkten treiben" (1). Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden (2). Aus den Grundelementen der verfassungsmäßigen Ordnung und den Grundrechtsnormen, die überwiegend wirtschaftlichen Inhalt haben, ergibt sich für das GG, daß in diesem durchaus eine wirtschaftspolitische Vorstellung niedergelegt ist. Sie bewegt sich zwischen der Marktwirtschaft und der Planwirtschaft (3).

III. Maßstäbe für die Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen

Die Beantwortung der Frage nach der verfassungsmäßigen Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen könnte sich unmittelbar aus dem GG ergeben. Im GG sind jedoch keine Vorschriften enthalten, die sich mit der Wirtschaft, der Wirtschaftsordnung oder dem Wirtschaftsrecht befassen. Auch zu der Frage der Wirtschaftslenkung hat das GG keine Stellung genommen. Werden die vorstehend erörterten Theorien auf die aufgeworfene Frage angewendet, so ergibt sich folgendes: Die Ansichten von Nipperdey und Krüger wurden oben abgelehnt; sie können daher außer Betracht bleiben. Auch die Theorie der Neutralität des GG kann zu einer Lösung der gestellten Frage nichts beitragen. Die Entscheidung für die verfassungsmäßige Zulässigkeit einer wirtschaftslenkenden Maßnahme hängt davon ab, ob die Normen des GG beachtet sind (4). Schließlich kann auch mit der von Huber vertretenen Ansicht die Frage nicht beantwortet werden. Es sind keine Kriterien ersichtlich, nach denen ein wirtschaftliches Konzept geprüft werden könnte, ob es mit der lediglich in der Polarität von Freiheit und Bindung gekennzeichneten Wirtschaftsordnung im Einklang steht oder nicht (5). Noch schwieriger ist die Entscheidung der Frage, ob eine einzelne wirtschaftslenkende Maßnahme mit einer solchermaßen bestimmten Wirtschaftsordnung über-

1) Krüger, GG, S. 10.

2) Ehlermann, l.c., S. 21.

3) Schlochauer, Öffentl. Recht, S. 51.

4) BVerfG E 7, 377 ff (400).

5) Ehlermann, l.c., S. 22.

einstimmt und somit verfassungsmäßig ist oder nicht. Zu einem anderen Ergebnis gelangt man, wenn die Auffassung vertreten wird, daß jede Maßnahme, die einem "System ausgleichender Ordnung" dient, verfassungsmäßig ist. Selbst Huber entscheidet die Frage der verfassungsmäßigen Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen aber nicht nach diesem Kriterium, sondern zieht hierzu die einzelnen Grundrechtsbestimmungen heran (1).

Die Frage der verfassungsmäßigen Zulässigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen kann mithin nicht allgemein gelöst werden. Es ist vielmehr notwendig, die Frage an Hand der einzelnen Grundrechtsbestimmungen des GG für jede einzelne wirtschaftslenkende Maßnahme zu prüfen.

B. Die Bedeutung einzelner Grundrechtsbestimmungen für den Er- laß wirtschaftslenkender Maßnahmen

I. Die Freiheit des Berufes

1. Auslegung des Art. 12 I GG

Art. 12 I GG gewährt die Freiheit des Berufes. Unter "Beruf" ist "jede auf Dauer angestrebte und ausgeübte Betätigung geistiger und körperlicher Art" - sei sie in selbständiger oder unselbständiger Stellung ausgeführt (2) -, "die der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient" (3), zu verstehen. Es wird der gesamte Komplex beruflich - wirtschaftlicher Tätigkeit erfaßt (4). Der gleiche Lebensbereich wird von Art. 2 I GG umschlossen, wenn

-
- 1) wie sich aus den Ausführungen bei Huber, WVR II Bd., S. 211 ff ergibt.
 - 2) Bachof, Beruf S. 182; BVerfG E 7, 377 (398); a. A. Über, Beruf S. 83.
 - 3) Über, Beruf S. 83; BVerwG E 6, 13 (15); Bachof, Beruf S. 181 m. w. Nachw.
 - 4) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 43 (auch 11); Scheuner, DVRL 58, 846; BVerfG E 7, 377 (397); BVerwG E 4, 250 (254).

sich die durch diese Vorschrift gewährte Handlungsfreiheit auch auf das wirtschaftliche Gebiet erstreckt. Im Gegensatz zur Auffassung, in Art. 2 I GG sei eine Garantie für den homo oeconomicus (1) nicht enthalten, ist der Ansicht zu folgen, nach der Art. 2 I GG auch die wirtschaftliche Handlungsfreiheit schützt (2). Zur Begründung weisen Maunz-Dürig (3) daraufhin, die gegen-
 teilige Auffassung ignoriere den Verfassungswortlaut. Es werde nicht von "geistig-sittlicher" Persönlichkeit oder von einem "Persönlichkeitskern" gesprochen, sondern einfach von "Persönlichkeit". Hierunter sei die Gesamtpersönlichkeit, die menschliche Vollexistenz in allen Lebensbereichen zu verstehen. Das BVerfG (4) hat die gleiche Stellung eingenommen. Sein Argument geht dahin: "Denn es wäre nicht verständlich, wie die Entfaltung dieses Kernbereichs (gemeint ist der Teil der Persönlichkeit, der das Wesen des Menschen als geistig-sittliche Person ausmacht) gegen das Sittengesetz, die Rechte anderer oder sogar gegen die verfassungsmäßige Ordnung einer freiheitlichen Demokratie verstoßen könne".

Diese Interpretation führt zu keiner Abwertung des Art. 2 I GG. Im Verhältnis beider Bestimmungen kommt Art. 12 I GG als Spezialnorm die grundsätzliche Bedeutung zu (5). Art. 2 I GG ist zwar das Hauptfreiheitsrecht, es gelangt jedoch nur soweit zur Anwendung, als "Erscheinungsformen der Freiheit nicht unter

- 1) Abendroth in VdVdStRL H. 11 S. 140; auch Schüle ebenda S. 85 u. S. 143; Jellinek ebenda S. 124; Nachw. ferner bei Ballerstedt, WVR S. 69 Note 180.
- 2) überwiegende Ansicht: Bachof, Beruf S. 167; Ballerstedt, WVR S. 69; Hamann, GG S. 80; ders., WVR S. 77 u. 83; Huber, WVR I Bd. S. 660 u. II Bd. S. 215; Ipsen, AöR 78, 310; Scheuner in VdVdStRL H. 11 S. 61.
- 3) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I GG Rdnr. 11.
- 4) BVerfG E 6, 32 (36); NJW 61, 1395.
- 5) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 6.

benannte Spezialfreiheiten subsumiert werden können" (1). Das Verhältnis des Art. 2 I GG zu den Einzelfreiheitsrechten ist von dem BVerfG (2) dahin umschrieben worden: "Neben der allgemeinen Handlungsfreiheit, die Art. 2 I GG gewährleistet, hat das Grundgesetz die Freiheit menschlicher Betätigung für bestimmte Lebensbereiche, die nach den geschichtlichen Erfahrungen dem Zugriff der öffentlichen Gewalt besonders ausgesetzt sind, durch besondere Grundrechtsbestimmungen geschützt; bei ihnen hat die Verfassung durch abgestufte Gesetzesvorbehalte abgegrenzt, in welchem Umfang in den jeweiligen Grundrechtsbereich eingegriffen werden kann. Soweit nicht solche besonderen Lebensbereiche grundrechtlich geschützt sind, kann sich der einzelne bei Eingriffen der öffentlichen Gewalt in seine Freiheit auf Art. 2 I GG berufen". Wenn somit ein Rückgriff auf Art. 2 I GG gegebenenfalls erfolgen muß, so ist zunächst Art. 12 I GG soweit als möglich auszuschöpfen. So finden sich im GG keine Vorschriften über die Berufsaufnahme. Der Lebensbereich, der hier einschlägig ist, wird in Art. 12 I GG geregelt. Die Berufsaufnahme ist daher dem Art. 12 I GG unterzuordnen, so daß sich ein Rückgriff auf Art. 2 I GG erübrigt. Art. 12 I GG erhält damit eine zentrale Bedeutung (3) für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen.

Nach dem Wortlaut des Art. 12 I GG hat es den Anschein, als seien nur Eingriffe in die Berufsausübung zulässig, die Berufswahl dagegen gesetzlichen Regelungen entzogen. Das BVerfG (4) hat ausgeführt, eine Trennung zwischen "Wahl" und "Ausübung" könne

- 1) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I GG Rdnr. 6.
- 2) BVerfG E 6, 32 (37); auch BVerfG E 9, 73 (79); BVerwG E 7, 172; BGH Z 22, 167; BSG 4, 54 (56); Nipperdey, Marktwirtschaft S. 9.
- 3) Bachof, Beruf S. 198.
- 4) BVerfG E 7, 377 (401, 402).

nicht vorgenommen werden (1). Beide Abschnitte stellen keine einheitlichen Phasen dar, die sich nicht überschneiden. Entsprechend hat das BVerfG Art. 12 I GG als einheitliches Grundrecht angesehen. Hieraus folgt, daß der "Regelungsvorbehalt des Satz 2 sich 'dem Grunde nach' sowohl auf die Berufsausübung wie auf die Berufswahl erstreckt" (2). Dem Wortlaut des Art. 12 I GG, wonach die Berufswahl frei sein soll, wird das BVerfG dadurch gerecht, daß es die Befugnisse des Gesetzgebers zu einer Regelung abstuft. Es betont, die Regelungsbefugnis sei um der Berufsausübung willen gegeben und nur unter diesem Blickpunkt könne allenfalls in die Berufswahl eingegriffen werden. Aus dem Wesen des Art. 12 I GG ergeben sich folgende "Stufen" für eine Einschränkung (3): Am weitestgehenden ist die Regelungsmöglichkeit, die sich auf die Berufsausübung bezieht (4). In diesen Fällen wird die Art und Weise der Berufsausübung, das "wie" der Berufstätigkeit, geregelt. Nach der Ansicht des BVerfG ist die Regelung hier unter Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit, der finanziellen Überlegungen oder marktpolitischer Erwägungen zu gestalten (5), um Gefahren und Nachteile für die Allgemeinheit abzuwenden. Auch sind Maßnahmen zur Förderung eines Berufszweiges denkbar, um damit eine Verbesserung des Sozialproduktes (6) zu erzielen. Entscheidend ist, daß der Grundrechtsschutz der Berufsfreiheit auf die Abwehr verfassungswidriger, "weil übermäßig belastender" Regelung beschränkt ist (5).

 1) so auch BVerwG E 1, 48 (51); 1, 92 (93); BGH DVBl 53, 471 (472); Scheuner, DVBl 58, 846; Hamann, GG S. 136; ders., WVR S. 115.

2) BVerfG E 7, 377 (401, 402).

3) es wird BVerfG E 7, 377 (405 ff) gefolgt; auch BVerwG E 7, 344 (345)

4) z. B. Apothekenvorbehalt nach § 1 kaiserl. VO betr. d. Verkehr m. Arzneimitteln v. 22.10.01 (RGBl S. 380), hierzu BVerfG E 9, 73 (76).

5) BVerfG E 7, 377 (406).

6) vergl. Roth l.c., S. 70.

Die zweite und dritte "Stufe" umfassen die Maßnahmen, die sich nicht auf das "wie", sondern auf das "ob" der Berufsausübung beziehen. In Frage steht die Zulassung zum Beruf schlechthin (1). An diese Maßnahmen sind höhere verfassungsrechtliche Anforderungen zu stellen, als an solche, die die Berufsausübung regeln.

Zwei Gruppen sind hier zu unterscheiden: die subjektiven (zweite "Stufe") und die objektiven Zulassungsbestimmungen (dritte "Stufe").

Die subjektiven Zulassungsbestimmungen (2) sind solche, die der Bewerber in seiner Person zu erfüllen hat, die in seiner Einflußsphäre liegen. In Betracht kommt im wesentlichen die für den Beruf erforderliche Vorbildung. Solche Vorschriften "legitimieren sich aus der Sache heraus" (3). Sie normieren Voraussetzungen, die sich aus den Lebensverhältnissen von selbst ergeben wie Vorbildung oder persönliche Zuverlässigkeit. Maßnahmen, die eine Zulassung zum Beruf von der Erfüllung solcher Voraussetzungen abhängig machen, sind verfassungsrechtlich zulässig (4). Im Gegensatz hierzu stehen die objektiven Zulassungsbestimmungen. Darunter werden solche verstanden, die außerhalb der Einflußsphäre des Bewerbers liegen. Die objektiven Zulassungsbestimmungen stellen sich als Beschränkungen dar, die zu einer Steuerung der Anzahl der Berufstätigen nach gesamtwirtschaftlichen Notwendigkeiten führen (5). In Betracht kommen

1) BVerfG E 7, 377 (401); Bachof, Beruf S. 223 ff.

2) zur Unterscheidung Scheuner, DVBl 58, 848.

3) BVerfG E 7, 377 (406).

4) BVerfG E 7, 377 (407); Bachof, Beruf S. 214; Huber, WVR I. Bd. S. 675 u. II. Bd. S. 229 m.w. Nachw.; Hamann, WVR S. 126; Nipperdey, Marktwirtschaft S. 16; zu weitgehend BVerwG E 1, 269: subjektive Zulassungsvoraussetzungen tasten "niemals" den Wesensgehalt an, dazu Bachof, Beruf S. 215, ders., JZ 57, 430.

5) Huber, WVR II. Bd. S. 219.

Voraussetzungen, die die Zulassung von dem Vorliegen eines "wirtschaftlichen Bedürfnisses" - die Formulierungen sind im einzelnen verschieden, in der Sache besteht aber kein Unterschied -, eines "öffentlichen Verkehrsbedürfnisses" (1), von Kontingentierungen (festgelegten Höchstzahlen, Beschränkung der Anbaufläche) oder von einem numerus clausus abhängig machen. Sie sind verfassungsrechtlich unzulässig. Zur Begründung führt das BVerfG (2) aus, "dem Sinn des Grundrechts wirken sie strikt entgegen", da der Berufsbewerber auf die Bestimmungen keinen Einfluß ausüben kann. Auch erleidet die Allgemeinheit keinen Schaden, wenn ein fachlich ausgebildeter Bewerber zur Berufsausübung zugelassen wird. Die Gefahr des Eindringens sachfremder Motive ist besonders groß; darüber hinaus liegt die Vermutung nahe, daß die im Beruf Tätigen vor unerwünschter Konkurrenz geschützt werden sollen. Nur ausnahmsweise sind die objektiven Zulassungsvoraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig, soweit sie zur "Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher, schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut" (3) erforderlich sind. Als ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut ist die Volksgesundheit anzusehen (4). Hierbei ist eine Interessenabwägung der Gemeininteressen mit denjenigen der Bewerber vorzunehmen (5).

Die Abgrenzung zwischen subjektiven und objektiven Zulassungsvoraussetzungen kann im Einzelfall schwierig sein, da einzelne Voraussetzungen mit anderen kombiniert werden oder eine zwar in der Person des Bewerbers liegt, von diesem aber nicht beein-

1) Über, Beruf S. 236 ff.

2) BVerfG E 7, 377 (407, 408); ferner: Bachof, Beruf S. 234; Huber, WVR I. Bd. S. 674; auch OVG Münster, DVBl 56, 138 (139).

3) BVerfG E 7, 377 (408); BVerwG NJW 59, 590 (592).

4) BVerfG E 7, 377 (408).

5) auch Huber, WVR I. Bd. 673 u. II. Bd. S. 229; Bachof, Beruf S. 215; Ballerstedt, WVR S. 81.

flußt werden kann (wie das Alter) (1).

2. Einzelne wirtschaftslenkende Maßnahmen und Art. 12 I GG

a. Errichtungsverbote

Ein absolutes Errichtungsverbot widerspricht Art. 12 I GG (2), denn es versperrt den Zugang zu der gewählten Betätigung. Dadurch wird der Wesensgehalt des Grundrechts (Art. 19 II GG) angetastet (3). Ausnahmen bestehen nur, soweit der Bund auf Grund und im Rahmen des Art. 105 GG ein Finanz- und Verwaltungsmonopol eingeführt hat (4). Das gleiche gilt für Berufsverbote mit Dispensmöglichkeit. Im Gegensatz zu den Regelungen mit Erlaubnisvorbehalt, die grundsätzlich nicht verbieten, geht das Verbot mit Dispensmöglichkeit von dem Unterbinden aus (5). Sie sind mit Art. 12 I GG unvereinbar (6). Auch ein absolutes Errichtungsgebot verstößt gegen Art. 12 I GG. "Jedes Freiheitsrecht stellt den Grundrechtsträger in der Entscheidung frei, ob er überhaupt und inwieweit er von dieser Freiheit Gebrauch machen will" (7). Das Errichtungsgebot greift in den Wesensgehalt des Art. 12 I GG ein und ist verfassungswidrig. Die Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt wirkt wie eine Betriebsstillegung, in dem die Fortführung des Betriebes untersagt wird. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit ist daher wie bei der Betriebsstillegung zu beurteilen.

Bei dem Errichtungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt ist die Ertei-

1) Bachof, Beruf S. 224.

2) Bachof, Beruf S. 220; Hamann, Rechtsstaat S. 69.

3) OVG Münster, DVBL 51, 376; auch Bachof, Beruf S. 220.

4) Bachof, Beruf S. 201; Ballerstedt, WVR S. 82; Hamann, WVR S. 124; Huber, WVR II. Bd. S. 225, 226; Scheuner in VdVdStRL H. 11 S. 33 Note 90.

5) Bachof, Beruf S. 220, 221; ein Beispiel ist das Verbot d. Errichtung, Erweiterung, Verlegung von Warenverkaufsstellen nach Art. I §§ 2 ff Gesetz z. Schutz d. Einzelhandels v. 12. 5.33 (RGBl I S. 262) = EHG.

6) BVerwG E 2, 295 (299); auch BVerwG E 4, 250 (255).

7) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 49.

lung der Erlaubnis von der Erfüllung oder dem Vorliegen bestimmter Voraussetzungen abhängig. Diese Voraussetzungen sind die subjektiven oder objektiven Zulassungsvoraussetzungen. Sie sind in der Literatur eingehend dargestellt; es wird daher nur auf folgendes hingewiesen. Zu den subjektiven Zulassungsvoraussetzungen zählen die Sachkunde, das Alter (1) und die persönliche Zuverlässigkeit. Diese Voraussetzungen sind verfassungsrechtlich zulässig (2). Fraglich ist, ob das Erfordernis eines bestimmten Betriebskapitals verfassungsrechtlich zulässig ist (3). Die Beschaffung des Betriebskapitals liegt im Einflußbereich des Bewerbers. Die Zulässigkeit richtet sich damit nach der zweiten Stufe. Allerdings kann die Zulässigkeit nicht mit dem Hinweis auf den Schutz des Bewerbers gerechtfertigt werden. Einen Schutzzweck erfüllt das Erfordernis des Betriebskapitals nur insoweit, als Dritte geschützt werden müssen. Die Schutzwirkung kommt jedoch dann nicht in Betracht, soweit eine Überwachungs-möglichkeit für den einzelnen besteht. (4) Eine objektive Zulassungsvoraussetzung ist die Bedürfnisprüfung. Sie ist grundsätzlich mit Art. 12 I GG unvereinbar (5). Ausnahmsweise ist sie

- 1) BVerfG E 9, 338 (345).
- 2) BVerwG E 2, 295 (297); 2, 324 (327); Bachof, Beruf S. 229, 30; Hamann, WVR S. 126, 27; Uber, Beruf S. 215, 217, Befähigungsnachweis: BVerwG NJW 55, 1773.
- 3) Hamann, WVR S. 128/29.
- 4) Bachof, Beruf S. 234; Uber, Beruf S. 253 verneint die Zulässigkeit in jedem Fall.
- 5) § 1 II GastG: BVerwG E 1, 48; 1, 269. Kleinhandel m. Branntwein: BVerwG E 1, 54; auch 3, 304. § 9 II PersBefG (Fassung 6.12.37) BVerwG E 1, 92 (94) und Fassung 12.5.59 BVerfG E 11, 168. § 34 I 2 GewO: BVerwG E 5, 286. Art. I § 1 RBeratMG: BVerwG E 2, 85. § 2 UnedlMetG: BVerwG E 5, 283. § 3 III OpiumG: BVerwG E 8, 121. Apothekenerrichtung: BVerfG E 7, 377 u. für § 54 prGewO: BVerwG E 4, 167. Schrifttum: Bachof, Beruf S. 236; ders. JZ 57, 340 (Ziff. 36-38); Hamann, WVR S. 120; Uber, Beruf S. 228; zu BVerwG kritisch Kraemer, DVBl 58, 850.

verfassungsmäßig, soweit sie zur Abwehr der Gemeinschaft drohenden Gefahren notwendig ist. Eine Interessensabwägung zwischen denjenigen der Gemeinschaft und dem einzelnen führen bei den Prozeßagenten (Erfordernis einer geordneten Rechtspflege) und bei der Festlegung von Höchstzahlen nach dem Güterkraftverkehrsgesetz (Abwägung der Interessen von "Schiene und Straße") zur Zulässigkeit der Bedürfnisprüfung (1). Dagegen ist die Bedürfnisprüfung bei der Errichtung einer Bank durch keine übergeordneten Interessen gerechtfertigt und daher verfassungswidrig (2).

Zu erörtern sind die Fälle, in denen eine Bedürfnisprüfung nicht unmittelbar erfolgt, vielmehr eine Prüfung durchgeführt wird, die der Bedürfnisprüfung gleichkommt. Nach §§ 7 und 8 der VO zur Regelung des Hopfenanbaus vom 13.4.1954 (3) ist zum Neuanbau von Hopfen und zur Erweiterung bestehender Anlagen eine Genehmigung erforderlich, die entsprechend den festgelegten Anbauflächen erteilt wird. Die Größe der Anbauflächen richtet sich nach dem Gesamtbedarf an Hopfen. Eine solche Regelung stellt ihrem Wesen nach eine Bedürfnisprüfung dar, da je nach Marktbedarf die Größe der Anbauflächen zugelassen wird, auf der die erforderliche Hopfenmenge erzeugt werden kann. Die beabsichtigte Bedürfnisprüfung ergibt sich zusätzlich aus § 8 III vorerwähnter VO. Danach "ist" die Genehmigung zu erteilen, wenn nachgewiesen wird, daß eine "Anlage vergleichbarer Größe beseitigt wurde". Ziel ist es, den Umfang des Anbaus in den Grenzen zu halten, die den Markterfordernissen gerecht werden. Die hierfür gegebene Begründung, die Regelung sei zur Erhaltung der Qualität erforderlich, ist nicht zutreffend. Jeder Erzeuger wird um so mehr auf

- 1) Prozeßagenten: BVerfG E 10, 185 (197). Ferner: BVerwG E 8, 121 (127) zu Volksgesundheit; OVG Berlin JR 54, 71 (allgemeine Nachteile aus Rentabilität).
- 2) Sparkassenzweigstellen: BVerwG NJW 59, 590 und 595; Zweigniederlassung eines TZ-Instituts: BVerwG E 8, 14.
- 3) BGBl I S. 92.

die Erhaltung der Qualität achten, um so größer das Angebot ist, da die Käufer die besten Qualitäten auswählen. Die Erhaltung der Qualität dürfte danach eher in einem freien Wettbewerb erreicht werden. Tatsächlich dient die Regelung auch nur der Erhaltung des Preises und damit der sicheren Erzielung eines Gewinnes, sowie der Beschränkung der Konkurrenz (1). Das sind sachfremde Motive im Sinne des BVerfG (2). §§ 7, 8 der VO verstoßen damit gegen Art. 12 I GG (3).

Ein weiteres kennzeichnendes Beispiel ist § 9 II Gesetz über die Beförderung von Personen zu Lande. Nachdem durch Urteil des BVerwG (4) § 9 II in der Fassung vom 6.12.1937 (5) für verfassungswidrig erklärt worden war, wurde die Vorschrift durch Gesetz vom 12.9.1955 (6) neugefaßt. Die Erteilung der Genehmigung ist nach wie vor erforderlich; sie darf nicht erteilt werden, "wenn der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann". Das Wort "Bedürfnis" ist hier zwar nicht mehr verwendet; die vorzunehmende Prüfung läuft aber auf eine solche hinaus. Das BVerfG (7) hat entsprechend diese Bestimmung für verfassungswidrig erklärt.

Verfassungsrechtlich nicht zulässig ist es, die Zulassung zum Gewerbe von einem bestimmten Mindestumsatz abhängig zu machen (8). Auch sind Zulassungsvoraussetzungen verfassungswidrig, die der Einkommen- oder Existenzsicherung dienen (9). Sie sind auch

1) LG München NJW 58, 1936.

2) BVerfG E 7, 377 (408).

3) LG München NJW 58, 1936/37. Zu einem Weinanbauverbot BVerwG E 5, 171 (177), hierzu BVerfG E 8, 71 (74).

4) BVerwG E 1, 92 (94).

5) RGBl I S. 1319.

6) BGBl I S. 573.

7) BVerfG E 11, 168 (169).

8) BVerfG E 9, 39; BVerwG E 2, 345; OVG Münster DVBl 56, 138.

9) Bachof, Beruf S. 235, 236.

dann verfassungswidrig, wenn damit "volkswirtschaftlich unerwünschte Fehlinvestitionen" vermieden werden sollen (1). Unzulässig ist es schließlich, die Zulassung durch einen numerus clausus zu beschränken (2). Ähnliche Zulassungsbestimmungen können für den Sortimentswechsel und die Aufnahme neuer Artikel bestehen. Beide Fälle sind der erstmaligen Zulassung zu den erstrebten Berufstätigkeiten gleichzustellen (eine Genehmigung ist hier nur dann erforderlich, wenn die bisherigen die neuen nicht mitumfassen)(3).

b. Stilllegungsgebote und -verbote

Ein Stilllegungsgebot ist eine Maßnahme, die in die Berufsausübung eingreift. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit ist danach nach der ersten Stufe zu beurteilen. Es fragt sich aber, ob diese Beurteilung zutreffend ist. Das Stilllegungsgebot führt die gleiche Situation herbei, in die ein Bewerber gestellt ist, der eine Betätigung wegen bestehender Zulassungsbestimmungen nicht aufnehmen kann. Während der Bewerber die berufliche Betätigung nicht beginnen kann, kann sie der betroffene Unternehmer nicht fortsetzen. Beide Fälle unterscheiden sich jedoch grundlegend dadurch, als bei dem durch die Stilllegung betroffenen Unternehmer in sachliche Werte (Maschinen, good will) eingegriffen wird. Demgegenüber verfügt der Bewerber über derartige Werte noch nicht, so daß solche bei einer Versagung der Berufsaufnahme nicht in ihrem Wert beeinträchtigt werden können. Da aber Maßnahmen der Berufszulassung entsprechend der zweiten oder dritten Stufe im Verhältnis zur ersten Stufe strengeren verfassungsrechtlichen Anforderungen unterliegen, werden die Bewerber mehr geschützt als der Unternehmer, obwohl bei diesem größere

1) Hamann, Rechtsstaat S. 71.

2) Bachof, Beruf S. 242; Uber, Beruf S. 224.

3) BVerfG E 9, 39; BVerwG E 3, 69; Hamann, Rechtsstaat S. 103, 104.

sachliche Werte betroffen werden. Bereits die ungleiche verfassungsrechtliche Beurteilung ist mit Rücksicht auf die gleichen Auswirkungen nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus ist die Einflußnahme auf die Sachwerte zu berücksichtigen. Daraus ergibt sich, daß ein Stilllegungsgebot entsprechend den Grundsätzen der Berufszulassung zu beurteilen ist. Soweit Stilllegungsgebote aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen erfolgen, was in der Regel der Fall sein wird, ist ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach den Grundsätzen für die objektiven Zulassungsvoraussetzungen - anderenfalls nach den subjektiven Zulassungsvoraussetzungen - zu entscheiden (1). Auch bei dem Stilllegungsverbot wird nicht das "wie" der Berufsausübung geregelt, sondern es geht um das "ob" der Berufstätigkeit. Daraus rechtfertigt sich die verfassungsrechtliche Beurteilung entsprechend den objektiven Zulassungsbestimmungen, soweit die Stilllegungen aus volkswirtschaftlichen Gründen erfolgen. Derartige Maßnahmen sind damit grundsätzlich unzulässig. Gleichzeitig können damit die notwendigen Ausnahmen verfassungsrechtlich positiv beurteilt werden. Das Verbot einer Stilllegung ist zulässig, wenn sie zur Unzeit erfolgt und hierdurch Gefahren oder schwere Schäden für die Gemeinschaft entstehen.

c. Maßnahmen der Produktionslenkung

Maßnahmen zur Lenkung der Produktion regeln die Berufsausübung. Qualität und Quantität einer Produktion betreffen das "wie" der beruflichen Betätigung. Diese Maßnahmen sind daher entsprechend der ersten Stufe verfassungsrechtlich zulässig (2). Ein gleiches trifft für die Herstellungsverbote zu. Kommt dieses allerdings einer Betriebsstilllegung gleich, ist das Herstellungsverbot wie

-
- 1) Bachof, Beruf S. 248; ähnlich Huber, WVR II. Bd. S. 229; grundsätzlich unzulässig Hamann, Rechtsstaat S. 105, 106; ders. WVR S. 137.
 2) Bachof, Beruf S. 245; Hamann, Rechtsstaat S. 107 ff; Huber, WVR II. Bd. S. 271, 277, 278, auch S. 220.

diese zu behandeln. Die Beurteilung eines teilweisen Herstellungsverbotes mit entsprechend beschränkter Stilllegung ist nur am Einzelfall möglich. Abzustellen ist auf die Intensität des Eingriffs, der auch bei einer nur teilweisen Stilllegung zur Existenzvernichtung führen kann.

d. Maßnahmen der Güterlenkung

Die Maßnahmen der inländischen Güterlenkung und die Ein- und Ausfuhr lenkung regeln die Berufsausübung. Die Bezugs- und Absatzlenkung, die Einkaufslenkung (1), die Einzugsgebiete, die Verkaufslenkung mit ihren Liefergenehmigungen, die Anbieterspflichten (2) und die staatliche Vorratshaltung greifen in die laufende Berufstätigkeit ein. Ein gleiches trifft für die Ein- und Ausfuhrmaßnahmen zu (3). Diese Maßnahmen sind im Rahmen der ersten Stufe verfassungsrechtlich zulässig, wobei es ohne Bedeutung ist, ob es sich um einzelne Maßnahmen handelt oder ob sie in Verbindung mit anderen Maßnahmen zu einem Bewirtschaftungssystem ausgestaltet sind (4).

e. Maßnahmen der Preislenkung

Die Preislenkungen sind ebenfalls Maßnahmen, die in die Berufsausübung eingreifen. Sie gestalten die berufliche Betätigung, in dem sie für die Kaufverträge die zulässigen Preise festlegen. Die Preislenkungen sind daher im Rahmen der ersten Stufe verfassungsrechtlich zulässig (5).

Ballerstedt (6) prüft das Getreidepreisgesetz nicht wie hier

1) BVerwG NJW 55, 1774; auch Hamann, WVR S. 136.

2) BVerwG E 3, 205 (207).

3) BVerwG E 4, 95; Wu-Ba VGH ES VGH 1, 36 (38); Huber, WVR II. Bd. S. 220. Zu MRG Nr. 53: Danckelmann, NJW 58, 1209; BGH St 13, 190 (193).

4) BVerfG E 9, 63 (72, 73); Huber, WVR II. Bd. S. 220.

5) Hess VGH ES VGH 6, 97 (100); Bachof, Beruf S. 245; Hamann, Rechtsstaat S. 135.

6) Ballerstedt, WVR S. 76.

an Art. 12 I GG, sondern an Art. 2 I GG. Er führt aus, dieses Gesetz sei nur dann nicht als freiheitsfeindlich anzusehen, soweit es als eine Regelung im Interesse der "Marktgerechtigkeit" erfolge. Die Ausführungen zeigen, welcher Hilfskonstruktionen es bedarf, wenn Art. 2 I GG und nicht Art. 12 I GG herangezogen wird; bei diesem ergeben sich keine Schwierigkeiten für die verfassungsrechtliche Beurteilung. Zudem ist die Verwendung dehnbarer Begriffe wie "Marktgerechtigkeit" nicht erforderlich.

Die Erhebung von Ausgleichsabgaben ist mit Art. 12 I GG vereinbar (1).

f. Maßnahmen der Investitionslenkung

Innerhalb der Investitionslenkung ist die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Investitionshilfegesetzes zu stellen. Soweit ersichtlich ist das IHG nicht an Art. 12 I GG geprüft worden, sondern an Art. 2 I GG (2). Maßgebend für die Beurteilung ist jedoch Art. 12 I GG. Die Aufbringung der Investitionsmittel oblag ausschließlich einem bestimmten Kreis von Unternehmern. Von dem IHG wurde also die Berufssphäre erfaßt. Die Mittel, die dem Unternehmer entzogen wurden, veranlaßten sie zu einer anderen Kalkulation. Die kaufmännische Kalkulation, die Entscheidung über die Verwendung von Betriebsmitteln, stellt jedoch einen Teil der Berufsausübung dar. Damit ist für die Verfassungsmäßigkeit Art. 12 I GG entscheidend. Die Zulässigkeit beurteilt sich nach der ersten Stufe. Die in § 1 IHG genannten Grundsätze rechtfertigen die Beschränkung der Berufsausübung; die getroffene Regelung stellt eine sachgerechte Lösung zur Überwindung der aufgetretenen Situation dar.

g. Maßnahmen der Kapitalmarkt- und Devisenlenkung

Die Kapitalmarkt- und Devisenlenkung greift in die Berufssphäre

1) BVerwG E 6, 134 (allerdings nur zu Art. 2 I GG).

2) BVerfG E 4, 7 (15); Huber, WVR II. Bd. S. 231; Ipsen, AöR 78, 284 (310); Forsthoff, Verfassungswidrigkeit S. 24 ff.

ein und regelt die Berufsausübung. Wertpapiere werden von Unternehmen begeben; die Frage der Verteilung von Dividenden und die Festsetzung von Devisenkursen betreffen die unternehmerischen Dispositionen. Die verfassungsrechtliche Beurteilung hat danach nach der ersten Stufe zu erfolgen.

Die Kapitalmarktlenkung wird jedoch auch unter den weiten Voraussetzungen dieser Stufe kaum noch durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt werden können. Die geringen Zinssätze ermöglichen billige Kredite; die Wirtschaft befindet sich - von saisonbedingten Situationen abgesehen - in einer steten Aufwärtsentwicklung; das Sozialprodukt nimmt laufend zu. Dagegen begründet sich die Devisenlenkung aus den gesamtwirtschaftlichen Verpflichtungen dem Ausland gegenüber. Die freie Konvertierbarkeit der Deutschen Mark hat hier jedoch weitgehend alle Lenkungen aufgehoben.

h. Monetäre Lenkungsmaßnahmen

Die monetären Maßnahmen wirken über die kaufmännische Kalkulation auf die Gestaltung und Entwicklung des Unternehmens ein; sie erfassen das "wie" der Berufstätigkeit und damit die Berufsausübung. Sie sind daher im Rahmen der ersten Stufe verfassungsrechtlich zulässig. Diese verfassungsrechtlich gleiche Beurteilung der monetären Maßnahmen mit den unmittelbaren Maßnahmen rechtfertigt sich daraus, daß mittels monetärer Maßnahmen die gleichen Ziele erreicht werden können, wie mittels der unmittelbaren Maßnahmen. Auch nur so kann ein Ausweichen des Gesetzgebers verhindert werden, sich der verfassungsrechtlichen Kontrolle zu entziehen (1). Ein Beispiel hierfür ist die Möglichkeit, die Stillegung eines Betriebes neben einem Gebot durch finanzielle Zuschüsse herbeizuführen. Die monetäre Maßnahme verlangt zwar die Stillegung nicht, aber sie veranlaßt sie. Diese

1) Huber, WVR I. Bd. S. 642.

Veranlassung kann bei gegebenen wirtschaftlichen Verhältnissen jedoch einem Zwang gleichkommen. Auch in diesen Fällen ist aber dem einzelnen der Grundrechtsschutz zu gewähren. Eine Grundrechtsverletzung liegt nicht nur dann vor, wenn der Eingriff unmittelbar erfolgt, sondern auch bei einer auf indirekten Maßnahmen beruhenden Einschränkung der Freiheitsrechte.

Bachof (1) scheint diese Konsequenzen zu übersehen, wenn er die Heranziehung von Art. 12 I GG in diesen Fällen verneint, obwohl er selbst ausführt, diese Maßnahmen könnten jemanden abhalten, eine berufliche Betätigung auszuüben. Seine Begründung hierfür, monetäre Belastungen errichteten keine rechtlichen, sondern nur wirtschaftliche Schranken, überzeugt nicht. Fraglich erscheint, ob zwischen rechtlichen und wirtschaftlichen Schranken unterschieden werden kann. So sind Zulassungsbestimmungen rechtliche Schranken, die einer Berufsaufnahme entgegen stehen. Wird in diesen ein bestimmtes Betriebskapital gefordert, so liegt hierin eine rechtliche Schranke vor, die zugleich eine wirtschaftliche darstellt. Dieses Ineinandergreifen wird besonders innerhalb der Wirtschaftslenkung verschiedentlich auftreten. Aber selbst wenn von einer solchen Unterscheidung ausgegangen wird, kann der Ansicht von Ballerstedt nicht gefolgt werden. Die monetären Maßnahmen, wie die Steuer und die Ausgleichsabgaben, enthalten rechtliche Schranken. Sie statuieren eine Rechtspflicht für den einzelnen.

Der Zusammenhang zwischen rechtlichen und wirtschaftlichen Schranken kommt besonders im Steuerrecht zum Ausdruck. Huber (2) weist darauf hin, daß zahlreiche wirtschaftliche Entscheidungen vom Steuerrecht determiniert sind. Ein "konfiskatorisches Steuersystem" könne den Ertrag eines Unternehmens oder den Gewinn

1) Bachof, Beruf S. 196, 197.

2) Huber, WVR I. Bd. S. 647.

eines Produktes so mindern, daß der Betrieb oder die Produktion eingestellt werden müsse. Das BVerwG hat daher eine Steuer, die einer Erdrösselungssteuer gleichkommt, als unvereinbar mit Art. 12 I GG bezeichnet (1). Schwierigkeiten können bei der Beurteilung entstehen, ob eine Erdrösselungssteuer vorliegt. Sie wird dann gegeben sein, wenn die Steuerpflichtigen - und nicht nur ein einzelner - unter normalen Umständen die Steuer nicht mehr erwirtschaften können.

Bei dieser Anwendung des Art. 12 I GG lassen sich allerdings einige monetäre Maßnahmen verfassungsrechtlich nicht erfassen: die Maßnahmen zur Regulierung des Geldmarktes, die Diskont- und Offen-Markt-Politik (2). Der Grund hierfür dürfte in der allgemeinen Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu suchen sein. Rechte des einzelnen - auf deren Schutz sind die Grundrechte abgestellt - werden dadurch unmittelbar nicht betroffen. Sie können aber deswegen nicht ohne weiteres als verfassungsmäßig zulässig angesehen werden, als auch sie auf Handlungen des Unternehmers einwirken. Andererseits ist allerdings nicht ersichtlich, wie hier eine Verfassungsprüfung vorgenommen werden könnte. Dagegen kann die Haltung von Mindestreserven verfassungsrechtlich an Art. 12 I GG geprüft werden. Die Haltung von Mindestreserven regelt die Berufsausübung, indem sie bestimmt, in welchem Umfang die Banken bei der zentralen Notenbank Reserven zu unterhalten haben. Derartige Maßnahmen sind daher im Rahmen der ersten Stufe verfassungsrechtlich zulässig.

1. Maßnahmen auf Grund des Kartellverbots

Trotz der reichhaltigen Literatur (3) ist bisher zur Vereinbarung

1) BVerwG E 6, 247 (267).

2) im Ergebnis gleich Bachof, Beruf S. 196.

3) Zusammenstellung bei Benisch, BB 56, 37; ferner Biedenkopf, BB 56, 473 u. 972; Böhm, WuW 56, 173; Memorandum d. BMinisters d. Justiz v. 11.12.1955 (abgedruckt b. Müller-Gries: Wettbewerbsbeschränkungen S. 452); Müller-Henneberg in Müller: Wettbewerbsbeschränkungen S. 69 ff; Zweigert, DVBl 58, 734 ff.

keit eines Kartellverbotes nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27.7.1957 mit Art. 12 I GG nicht Stellung genommen worden (1). Vielmehr ist das Kartellverbot stets an Art. 2 I GG geprüft worden, ohne allerdings zu erörtern, ob Art. 2 I GG die anzuwendende Norm ist. Art. 12 I GG ist jedoch Grundlage der Verfassungsprüfung eines Kartellverbotes. Das Kartellverbot behandelt einen ausschließlich im Wirtschafts- und Berufsleben auftretenden Vorgang. Das Kartellverbot hat die Wettbewerbsbeschränkungen zum Gegenstand, in denen auf den Gebrauch der Vertrags- und Wettbewerbsfreiheiten verzichtet wird. Wettbewerb besteht auch ausschließlich zwischen den beruflich - gewerblich Tätigen. Zwar mag der einzelne Bürger von dem Wettbewerb tangiert werden (z.B. bei dem Preis, den er für die Ware bezahlen muß), er ist aber nicht daran beteiligt. Das Kartellverbot regelt also eine Frage des Berufslebens. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit beurteilt sich damit nach Art. 12 I GG. Hiergegen kann nicht eingewendet werden, das Kartellverbot bringe eine Einschränkung der Vertragsfreiheit, die nicht von Art. 12 I GG, sondern von Art. 2 I GG erfaßt werde. Die Vertragsfreiheit ist gleichermaßen Gegenstand des beruflichen wie nicht-beruflichen Lebens. Soweit die Vertragsfreiheit im Berufsleben in Betracht kommt, regelt sie sich verfassungsrechtlich ebenfalls nach Art. 12 I GG. Auch wenn das Kartellverbot als eine Einschränkung der Vertragsfreiheit gewertet wird, bleibt damit Art. 12 I GG die maßgebende Grundrechtsnorm.

Der Wettbewerb ist ein Teil der Berufsausübung und gehört zum wirtschaftlichen Handeln; er wird durch eine mehr oder minder starke Konkurrenz ausgelöst. In gleicher Weise gehört zur wirtschaftlichen Gestaltung des Berufslebens die Entscheidungsfreiheit, über den Wettbewerb mit anderen Konkurrenten sich zu ver-

1) neuestens untersucht Hamann, WVR S. 133 die §§ 22 ff und 25 ff GWB an Art. 12 I GG. - Biedenkopf, BB 56, 473 (474) vertritt einen der hiesigen Auffassung angenäherten Standpunkt.

ständig, um ihn einzuschränken oder auszuschließen. Auch dies ist ein Teil der Berufsausübung. Ein Kartellverbot, das solche Vereinbarungen verbietet, stellt also eine Regelung der Berufsausübung dar. Es wird ein Bereich des "wie" der Berufstätigkeit erfaßt.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit beurteilt sich daher nach der ersten Stufe. Dem Gesetzgeber steht danach ein weiter Raum für eine Regelung zur Verfügung. Die Begründung zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (1) läßt keine Ansatzpunkte erkennen, aus denen sich eine nicht sachgerechte Lösung ergibt. Die verschiedenen Ausnahmen (im weitesten Sinn) von dem grundsätzlichen Verbot ermöglichen eine den vielfältigen Erfordernissen der Wirtschaft angemessene Regelung. Das Kartellverbot (§ 1 GWB) ist verfassungsrechtlich zulässig. Ebenfalls verfassungsrechtlich zulässig sind Vorschriften, die wettbewerbsbeschränkende Abreden entweder von einer Erlaubnis (§§ 5, 6 GWB) oder von einem Nicht-Widerspruch abhängig machen. Ein gleiches gilt für § 22 GWB.

Abschließend ist zu den dargestellten Einzelfällen festzustellen, daß die wirtschaftslenkenden Maßnahmen mit Ausnahme der berufszulassenden in ihrer großen Mehrzahl nach Art. 12 I GG verfassungsrechtlich zulässig sind.

II. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit

1. Wirtschaftslenkung und Art. 2 I GG

Art. 2 I GG gewährt die "freie Entfaltung der Persönlichkeit", die sich auch auf die wirtschaftliche Handlungsfreiheit erstreckt (2). Der Komplex beruflicher Betätigung ist in Art. 12 I GG

1) Begründung d. Bundesregierung BT 1. Wahlp. Drucks. Nr. 3462 vom 13.6.1952 Anl. 1.

2) Die Frage nach einer Rangfolge zwischen Vertrags- u. Wettbewerbsfreiheit (vergl. Nipperdey, Marktwirtschaft S. 19) entsteht nach der hier vertretenen Ansicht nicht, da die Wettbewerbsfreiheit als Teil der Berufsfreiheit angesehen wird. Vergl. hierzu auch Hamann, WVR S. 86.

geregelt. Art. 2 I GG bleibt als Auffangnorm (1) für die wirtschaftslenkenden Maßnahmen Grundlage, die zwar in den wirtschaftlichen, aber nicht beruflichen Lebensbereich eingreifen. In Betracht kommen Auswirkungen von Maßnahmen zur Güter-, Preis-, Kapitalmarkt- und Devisenlenkung, die jedoch im allgemeinen auf Notzeiten beschränkt sind.

Fraglich ist die Anwendbarkeit von Art. 2 I GG auf juristische Personen (2). Nach Art. 19 III GG sind Grundrechte auf juristische Personen anwendbar, soweit das dem Wesen des Grundrechts entspricht. Soweit Art. 2 I GG die Freiheit der persönlichen Eigensphäre schützt, kann der Schutz nur auf natürliche Personen erstreckt werden. Soweit jedoch die wirtschaftliche Betätigung in Rede steht, können sich auch juristische Personen hierauf berufen (3).

Wirtschaftslenkende Maßnahmen dieser Art sind nach Art. 2 I GG nur innerhalb seiner drei Schranken verfassungsrechtlich zulässig, die einen engeren Rahmen als bei Art. 12 I GG ziehen.

2. Einzelne wirtschaftslenkende Maßnahmen und Art. 2 I GG
Die kapazitäts- und produktionslenkenden Maßnahmen regeln die Berufsausübung; ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit beurteilt sich damit nach Art. 12 I GG. Ein gleiches gilt für die inländische Güterlenkung, soweit sie nicht zu einem Bewirtschaftungssystem ausgebildet ist, wodurch der einzelne in seiner Entfaltungsfreiheit eingeschränkt wird. Die Zulässigkeit derar-

- 1) BVerfG E 6, 32 (37); a.A. BVerwG E 1, 48; 3, 130 (133); hiergegen zutreffend Bachof JZ 57, 337 (Ziff. 12); ders. Beruf S. 167; auch Dürig JZ 57, 169 ff; Nipperdey, Marktwirtschaft S. 8.
- 2) bejahend Ballerstedt, WVR S. 69; Hamann, Rechtsstaat S. 62; ders. GG S. 80; offen BVerfG E 4, 7 (16); verneinend Rittner S. 68 Note 3 m. w. Nachw.
- 3) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 68.

tiger Maßnahmen in Notzeiten folgt aus der Bindung an die Rechte anderer. Auf Grund der Sozialstaatsverpflichtung (Art. 20 I GG) obliegt es dem Staat, eine gerechte Verteilung der vorhandenen Güter vorzunehmen. Dagegen ist ein solches System in wirtschaftlich normalen Zeiten durch die Schranke der Rechte anderer nicht mehr gedeckt und damit verfassungswidrig (1). Die Ein- und Ausfuhr von Waren wird ebenfalls fast ausschließlich gewerblich ausgeübt, lediglich eine nicht-gewerbliche Wareneinfuhr von Erzeugnissen der Ernährungswirtschaft (2), des Buchhandels, des graphischen Gewerbes sowie von Briefmarken und Mikrofilmen könnte in Betracht kommen (3). Die betreffenden Lenkungsmaßnahmen sind nicht verfassungsmäßig, da sie - abgesehen von Notzeiten - weder von den Rechten anderer noch von der verfassungsmäßigen Ordnung gedeckt werden. Die verfassungsmäßige Ordnung wird von Kleineinfuhren nicht gefährdet und Rechte anderer werden nicht verletzt. Durch Kleineinfuhren wird der inländische Markt nicht gestört. Allenfalls können einzelne Gewerbebezüge in geringem Umfang in ihren Absatzmöglichkeiten eingeschränkt werden. Ein Recht auf uneingeschränkte Absatzmöglichkeit besteht jedoch nicht; es handelt sich vielmehr nur um die Beeinträchtigung einer Chance, die verfassungsrechtlich nicht geschützt wird.

Preisbindungen greifen nicht allein in die Berufsausübung, sondern auch in die wirtschaftliche Betätigung des einzelnen ein. Der einzelne ist durch die Preisbindung gezwungen, in Verträgen die vorgeschriebenen Preise zu vereinbaren. Hierdurch wird in die von der freien Entfaltung umfaßte Vertragsfreiheit

- 1) im Ergebnis gleich Huber, WVR II Bd. S. 271; Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 61 halten eine "sozialgestaltende Lenkung" für zulässig.
- 2) RA Nr. 22/57 (BANz Nr. 69 v. 9.4.57) i.d.F. RA Nr. 48/58 (BANz Nr. 204 v. 23.10.58).
- 3) RA Nr. 49/56 (i.d.F. RA Nr. 86/56 - BANz Nr. 146 v. 31.7.56 u. Nr. 237 v. 6.12.56).

eingegriffen (1). Einschränkende Regelungen können in Krisenzeiten gerechtfertigt sein, wie sich aus der Sozialstaatsverpflichtung (Art. 20 I GG), die Gegenstand der verfassungsmäßigen Ordnung ist, ergibt. Im übrigen aber unterliegt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Maßnahmen erheblichen Bedenken. Sie können allenfalls als zur Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung notwendig angesehen werden. Am weitestgehenden mag das für die Energie- und Verkehrsgewerbe und das Versicherungswesen zutreffen, da hier Belange der Allgemeinheit zu berücksichtigen sind. Das gleiche gilt - jedoch mit geringerer Berechtigung - für die Land- und Ernährungswirtschaft, das Grundstücks- und Mietrecht sowie für die Gesundheitspflege. Bei einer weiteren Normalisierung überkommener Nachkriegsverhältnisse kann hier lediglich ein Abbau noch bestehender Vorschriften einen verfassungsrechtlich unbedenklichen Zustand schaffen.

Eine wirtschaftliche Beschränkung Privater kann durch kapitalmarktlenkende Maßnahmen (wie der Begrenzung des Gewinnes aus Kapitalgesellschaften oder des Zwanges zur Anlage des erzielten Gewinnes) erfolgen. Diese Maßnahmen werden weder durch die Rechte anderer noch durch die verfassungsmäßige Ordnung gedeckt; sie sind daher verfassungswidrig. In gleicher Weise sind Beschränkungen einzelner im Devisenverkehr, insbesondere eine Devisenablieferungspflicht, im Gegensatz zu den Maßnahmen, die die berufliche Sphäre berühren, verfassungswidrig. Derartige Maßnahmen können nicht auf Grund der Rechte anderer und nur unter besonderen Voraussetzungen der verfassungsmäßigen Ordnung gerechtfertigt sein.

III. Der Grundsatz der Gleichheit

Der Gleichheitssatz "verbietet, daß wesentlich Gleiches ungleich, nicht dagegen, daß wesentlich Ungleiches entsprechend der bestehenden Ungleichheit ungleich behandelt wird" (2). Für die

 1) BVerfG NJW 61, 1395; Nipperdey, Marktwirtschaft S. 11.
 2) BVerfG E 1, 14 (Leits. 18) u.S. 52; E 2, 118 (119).

Wirtschaftslenkung folgt hieraus, daß der Gesetzgeber verpflichtet ist, den zu regelnden Sachverhalt mit anderen Sachverhalten zu vergleichen. Bei einer Gleichheit ist eine gleiche Regelung zu treffen, da es unzulässig ist, Gleiches ungleich zu behandeln. Insoweit kommt Art. 3 GG Bedeutung für die Wirtschaftslenkung zu. Andererseits wird die Bedeutung des Art. 3 GG für die Wirtschaftslenkung durch sein Verhältnis zu anderen Grundrechtsbestimmungen vermindert. Art. 3 GG ist gegenüber den Spezialgrundrechten die allgemeine Norm (1). Wirtschaftslenkende Maßnahmen sind zunächst an den Spezialgrundrechten - wie Art. 12 GG - zu prüfen; ergibt diese Prüfung eine Unvereinbarkeit mit diesen Normen, so ist für die Anwendung von Art. 3 kein Raum mehr. Im übrigen spielt der Gleichheitssatz bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen eine nur geringe Rolle (2), weil die Wirtschaft vielfältige Differenzierungen aufweist. In jedem Wirtschaftsbereich liegen die Verhältnisse anders; vielfach bestehen zwischen den einzelnen Unternehmen des gleichen Bereichs erhebliche Unterschiede. Die Verschiedenheiten können in der Größe der Unternehmen mit allen daraus sich ergebenden Folgerungen, in der Kostenstruktur oder in einem günstigen Standort bestehen. Wirtschaftslenkende Regelungen werden daher nur selten gegen Art. 3 GG verstoßen.

Wie das BVerfG (3) ausgesprochen hat, ist der Gleichheitssatz erst dann verletzt "wenn der Gesetzgeber versäumt, tatsächliche Gleichheiten oder Ungleichheiten der zu ordnenden Lebensverhältnisse zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise beachtet werden müssen". Im wirtschaftlichen Bereich findet sich

-
- 1) BVerfG E 6, 55 (71) bezüglich Verhältnis Art. 3 zu Art. 6 GG. Da Art. 6 GG eine gleiche Spezialnorm wie Art. 12 GG ist, ist die gleiche Behandlung gerechtfertigt.
 - 2) a.A. Hamann, Rechtsstaat S. 52.
 - 3) BVerfG E 9, 201 (206; ferner BVerfG E 6, 55 (71); Hamann, WVR S. 94, 95; Ipsen, Gleichheit S. 180.

verschiedentlich die Behauptung, die angegriffene Norm stehe mit Art. 3 GG in Widerspruch. Es scheint, als werde Art. 3 GG bevorzugt zur Begründung der Verfassungswidrigkeit herangezogen; dabei finden sich eigenartige Begründungen (1). Im Gegensatz hierzu ist aber - soweit ersichtlich - noch keine wirtschaftslenkende Maßnahme wegen Verletzung des Art. 3 GG aufgehoben worden. Stets ergab sich, daß die zu vergleichenden Sachverhalte Unterschiede aufwiesen, die die ungleiche Regelung rechtfertigten. So hat das BVerfG (2) festgestellt, daß der Apothekenvorbehalt wegen der unterschiedlichen Verhältnisse zwischen Apotheken und Drogerien nicht gegen Art. 3 GG verstößt. Das BVerwG (3) hat die unterschiedliche Belastung der Trink- und Sterilmilch durch eine Bundesausgleichsabgabe für gerechtfertigt angesehen. Der Gleichheitssatz wird nicht dadurch verletzt, daß der Güternah-, Güterliniennah- und der Werkverkehr nicht einem numerus clausus wie der Güterfernverkehr unterworfen sind; diese Regelung rechtfertigt sich aus den unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen der genannten Verkehrsträger (4). Auch verstoßen Preisausgleiche bei einzelnen Waren nicht gegen Art. 3 GG, weil bei einer unbestreitbar größeren Anzahl von Waren ein solcher Preisausgleich nicht stattfindet (5).

Die verschiedenen allgemeinen und steuerlichen Vergünstigungen (Förderung der Ausfuhr, des Schiffsbaus, § 7 d EStG) verstoßen nicht gegen Art. 3 GG. Es werden meist nicht einzelne, sondern ganze Wirtschaftsgruppen begünstigt; das rechtfertigt sich aus den verschiedenartigen Wirtschaftsstrukturen (6). Auch die

1) Vergl. die in BVerfG E 9, 73 (75/81) wiedergegebene Auffassung der Antragsteller.

2) BVerfG E 9, 73 (81); auch BVerfG E 4, 7 (18).

3) BVerwG E 6, 134 (143).

4) BVerwG E 3, 21 (27); vergl. die w. Nachw. bei Bachof, JZ 57, 338, 339.

5) Ipsen, Gleichheit S. 195, 196.

6) Zum "Grundsatz der Steuergerechtigkeit" BVerfG E 6, 55 (70).

unterschiedliche Behandlung einzelner Waren durch den Zoll ist durch Art. 3 GG gedeckt, da die unterschiedliche - inländische - Konkurrenz die Ungleichheit gestattet (1).

Monetäre Mittel könnten insoweit den Gleichheitssatz verletzen, als sie den Konkurrenten des Begünstigten schädigen können, dem keine Mittel zugeteilt werden. Mit der Auszahlung oder Bereitstellung der Mittel wird der Konkurrent noch nicht geschädigt. Auch wird nach der Verwendung der Mittel erst die wirtschaftliche Entwicklung abzuwarten sein; eine Verletzung des Gleichheitssatzes wird jedoch selbst dann zu verneinen sein, wenn wirklich eine Schädigung eintreten sollte.

Fraglich ist, ob die bestehende Umsatzsteuerregelung (§§ 1, 2 UmStG) mit Art. 3 im Einklang steht. Die Umsatzsteuer wird auf Grund eines jeden getätigten Verkaufs erhoben. Ein mehrstufiges Unternehmen kann dadurch Umsatzsteuer sparen. Diese Lage ist durch den Wegfall der Zusatzumsatzsteuer (2) entstanden, die hier einen Ausgleich schaffte. Die Umsatzsteuerregelung bevorzugt daher die mehrstufigen Betriebe. Eine Verletzung von Art. 3 GG liegt jedoch nicht vor, da Begünstigungen, die jedem Unternehmer auszunützen offen stehen, nicht zu einer Verletzung der Gleichheit führen können. Das Gesetz hat alle Unternehmer gleichmäßig belastet, indem es an den Verkauf der Waren die Umsatzsteuerpflicht anknüpft. In vielen Fällen wird es einzelnen möglich sein, unter Ausnutzung gesetzlicher Regelungen Steuern zu sparen. Regelungen dieser Art sind daher nicht verfassungswidrig.

Im einzelnen kann es streitig sein, ob wesentlich Gleiches vorliegt und daher eine unterschiedliche Regelung unzulässig ist. Das BVerfG (3) hat einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz bei

1) Hamann, BB 52, 954, 955.

2) BVerfG E 7, 282 (283).

3) BVerfG E 4, 7 (18).

dem Investitionshilfegesetz verneint; demgegenüber weist Ipsen (1) auf Zweifel hin. In der unterschiedlichen Behandlung nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird von verschiedenen Autoren eine Verletzung des Gleichheitssatzes gesehen. Geiger(2) und Rasch (3) weisen daraufhin, daß die wirtschaftliche Situation und Interessenlage sowohl in den einzelnen Wirtschaftszweigen, wie zwischen den Kartellen und Konzernen verschieden ist (4), so daß eine Gleichbehandlung nicht in Betracht kommt.

Entgegen dem bisher Ausgeführten erlangt Art. 3 GG eine wesentliche Bedeutung in den Fällen, in denen eine Tätigkeit der Verwaltung erforderlich ist. Das gilt insbesondere dann, wenn die Verwaltung befugt ist, nach ihrem Ermessen zu entscheiden. Im Steuerrecht sind diese Fälle besonders zahlreich (5). Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes ist daher Art. 3 GG von ungleich größerer Bedeutung als im Verfassungsrecht.

IV. Die Vereinigungsfreiheit

Die Vereinigungsfreiheit wird in Art. 9 I und III GG gewährt. Die Verfassungsmäßigkeit wirtschaftslenkender Maßnahmen beurteilt sich jedoch nur nach Art. 9 I GG (6). Art. 9 III GG bezieht sich nicht auf die Wirtschaft, sondern auf den sozialen Lebensbereich, der "tariflich geregelt werden kann". Gewährleistet wird das Vereinigungsrecht für die Sozialpartner. Die

- 1) Ipsen, AöR 78, 285 (310), denen i.d. Neufassung des § 29 IHG teilweise Rechnung getragen wurde; dagegen Huber, WVR I. Bd. S. 232, 233.
- 2) Geiger, Schranken S. 24.
- 3) Rasch, WuW 55, 667 (677).
- 4) Biedenkopf, BB 56, 473 (478).
- 5) VG Stuttgart DRZ 50, 572; auch Hamann, Rechtsstaat S. 57, 58.
- 6) Krüger, GG u. Kartellgesetzgebung S. 26; Nipperdey, Marktwirtschaft S. 11; a.A. Hamann, WVR S. 106.

"Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" sind eine "Sammelbezeichnung für alle arbeitsrechtlich-sozialpolitischen Interessen der Koalitierten" (1). Art. 9 I GG ist auf die juristischen Personen anwendbar. Die Vereinigungsfreiheit ist kein Recht, das seinem Wesen (Art. 19 III GG) nach nur von einer natürlichen Person ausgeübt werden könnte (2).

Art. 9 I GG gewährt das Recht, Vereine und Gesellschaften zu "bilden". Diese "positive" Vereinigungsfreiheit schließt den Beitritt zu einer Vereinigung mit ein (3). Von Art. 9 I GG wird darüberhinaus auch die "negative" Vereinigungsfreiheit umfaßt (4). Die Betätigungen der Vereinigungen werden nicht von Art. 9 I GG, sondern von Art. 12 I oder 2 I GG erfaßt. Die Grenzen der Vereinigungsfreiheit normiert Art. 9 II GG. Für die Wirtschaftslenkung kommt die Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung in Betracht.

Vornehmlich zwei wirtschaftslenkende Maßnahmen sind auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 9 I GG zu untersuchen. Nach dem Investitionshilfegesetz haben die Investitionsschuldner zur Abgeltung ihrer Leistungen Wertpapiere erhalten, die die Investitionsbegünstigten hierfür begeben; die Zuteilung kann auch zwangsweise erfolgen. Daraus ist gefolgert worden, das führe zu einer Zwangsmitgliedschaft, was gegen die negative Vereinigungsfreiheit verstoße (5). Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden; denn soweit den Investitionsschuldnern Schuldverschreibungen zugeteilt wurden, erhalten die Begünstigten lediglich eine Gläubigerstellung und keine Mitgliedschaft. Art. 9 I GG kommt insoweit nicht

- 1) Dietz, Koalitionsfreiheit S. 419/20 u. 421; Scheuner in VdVdstRL H. 11 S. 72.
- 2) BK Art. 9 Anm. II 1a; Biedenkopf, BB 56, 473 (475).
- 3) Fußlein, Vereinigungsfreiheit S. 433.
- 4) Hamann, WVR S. 103 m.w. Nachw.; Huber, WVR II. Bd. S. 217. Zwangsmitgliedschaften in Verbänden sind daher verfassungswidrig; Huber, WVR II. Bd. S. 218, 219; Scheuner in VdVdstRL H. 11 S. 62.
- 5) Forsthoff, Verfassungswidrigkeit S. 27; Ipsen, AöR 78, 284 (313).

zur Anwendung. Eine Mitgliedschaft könnte nur bei Zuteilung von Aktien bestehen. Huber (1) weist daraufhin, das Mitgliedschaftsrecht der Aktie bestehe in der Gegenwart kaum noch, die Aktie sei vielmehr ein reines Kapitalanlagepapier. Der Ansicht von Huber wird - obwohl das formelle Recht entgegensteht - zugestimmt werden müssen. Ein wesentlicher Teil des Mitgliedschaftsrechts ist das Stimmrecht in der Hauptversammlung. Dieses wird von zahlreichen Aktionären nicht selbst ausgeübt, sondern meist einer Bank überlassen, die zugleich auch die Verwaltung der Aktie übernimmt. Auch zeigt die Zulässigkeit von Vorzugsaktien (§§ 115 ff AktG), die es nach bisherigem deutschen Recht nicht gab (2), daß dem Wunsche nach alleiniger Kapitalbeteiligung durch den Gesetzgeber Rechnung getragen wurde; Art. 9 I GG kann daher auf die Zwangszuteilung von Aktien nach dem IHG nicht angewendet werden (3). Die zweite Frage ist die der Vereinbarkeit eines Kartellverbotes mit Art. 9 I GG. Die Frage ist in der Literatur behandelt; es wird hierauf verwiesen (4).

V. Die Freizügigkeit

Art. 11 GG bezieht sich nicht nur auf die persönliche Freizügigkeit, sondern auch auf die beruflich-gewerbliche Niederlassungsfreiheit (5). Das Grundrecht können neben natürlichen auch juristische Personen in Anspruch nehmen, da es nicht so gestaltet ist, daß es nur von einer natürlichen Person ausgeübt werden könnte (6). Das Gegenteil kann nicht aus dem Wortlaut gefolgert werden. Die Grundrechte sind grundsätzlich als Schutzrechte für natürliche Personen formuliert. Hieraus kann lediglich entnommen werden, daß sich nur deutsche, juristische Per-

1) Huber, WVR II. Bd. S. 240.

2) v. Gierke, Handelsrecht S. 233, 234.

3) BVerfG E 4, 7 (26).

4) vergl. vorstehend I 2 h; ferner Ballerstedt, WVR S. 74; Hamann, WVR S. 107.

5) Hamann, Rechtsstaat S. 104; Huber WVR II. Bd. 228.

6) Dürig, Freizügigkeit S. 520.

sonen auf Art. 11 GG berufen können.

Nach Art. 11 II GG kann die Freizügigkeit eingeschränkt werden. Aus der Formulierung des Abs. II folgt, daß dies "nur" in den dort beschriebenen Ausnahmefällen möglich ist (1). Für die Wirtschaftslenkung ergibt sich daraus, daß die die Freizügigkeit beschränkende Maßnahmen (wie Errichtungs- und Verlegungsgebote oder -verbote bezüglich des Standortes) verfassungswidrig sind (2). Die engen Grenzen lassen allenfalls eine Einschränkung in Krisenzeiten zu.

VI. Die Garantie des Eigentums

1. Wirtschaftslenkung und Eigentumsgarantie

Die Begriffe Eigentum und Enteignung sind im GG nicht definiert. Während der Eigentumsbegriff zunächst auf die dinglichen Sachenrechte im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches beschränkt war, wurde er in der Zeit der Weimarer Reichsverfassung erweitert (3). Anlaß hierfür waren die zunehmenden Eingriffe des Staates in die Rechte einzelner. Es war daher geboten, die "Festungsgrenze" (4) des Eigentumsschutzes vorzuverlegen (5). Da das GG, wie sich aus seiner Entstehung ergibt, an die WRV anknüpft, ist auch dem Art. 14 GG dieser erweiterte Enteignungsbegriff zu Grunde zu legen (6). Dieser umfaßt neben den dinglichen Rechten alle vom Recht geschützten subjektiven öffentlichen und priva-

1) vergl. BVerwG E 3, 308.

2) Huber, WVR II. Bd. S. 228; Hamann, Rechtsstaat S. 104.

3) Anschütz, Komm. WRV Art. 153 Anm. 6.

4) Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 90; Dürig, Berechtigungen S. 35; Weber, Eigentum S. 352.

5) BGH Z 6, 270 (277).

6) Roth, l.c. S. 28.

ten (1) Rechtspositionen, die einen vermögensrechtlichen Gehalt aufweisen (2). Nicht der Eigentumsgarantie unterliegen Interessen und wirtschaftliche Chancen (3). Die Ausdehnung ist nicht nur auf den Umfang der der Eigentumsgarantie unterliegenden Rechte beschränkt; auch die Arten der Enteignung sind erweitert worden, um den intensiveren und verfeinerten Methoden staatlicher Eingriffe gerecht zu werden (4). War bei dem klassischen Enteignungsbegriff nur die Entziehung des Vollrechts und seine Übertragung auf einen anderen Rechtsträger eine Enteignung, so umfaßt der erweiterte Enteignungsbegriff die Beschränkungen oder Belastungen des Vollrechts und die Entziehung der Verfügungsgewalt, wobei die formelle Eigentümerstellung dem bisherigen Rechtsträger verbleibt.

Die Erweiterung des Enteignungsbegriffes ist für die Wirtschaftslenkung von Bedeutung, als durch sie in besonderem Maße in Rechte eingegriffen wird, die nur von dem erweiterten Enteignungsbegriff erfaßt werden. Zu nennen ist der eingerichtete

-
- 1) Unbestritten bezüglich der subjektiven privaten Rechte: Dürig, Berechtigungen S. 14; nicht dagegen bezüglich der öffentlichen Vermögensrechte: bejahend Scheuner i. Reinhardt, Verfassungsschutz S. 96; verneint BVerfG E 1, 264 (274/75); E 4, 219 (240); die Enteignungsfähigkeit wird überwiegend bejaht: BGH Z 6, 270 (278); BGH Gutachten NJW 54, 228; BSG JZ 58, 20; zu gegensätzlichen Ansichten des BVerfG und des BGH: Forsthoff NJW 55, 1249; auch Scheuner siehe vorstehend; Dürig, Berechtigungen S. 37; Ipsen Gleichheit S. 131; Weber, Eigentum S. 354.
 - 2) vergl. Dürig, Berechtigungen S. 36; Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 87; die Erweiterung auf die Entziehung der Dispositionsbefugnis betont: Hamann, WVR S. 142; Ipsen, AöR 78, 319; Scheuner wie vorstehend S. 69.
 - 3) vergl. Roth, l.c. S. 23.
 - 4) Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 87 u. 99; Ehlermann l.c. S. 75, 76.

und ausgeübte Gewerbebetrieb (1), in den durch kapazitäts- und produktionslenkende Maßnahmen eingegriffen wird. Voraussetzung ist, daß der Betrieb durch Einsatz von Kapital aufgebaut wurde. Enteignungsfähig sind Rechte nur soweit, als sie einen vermögensrechtlichen Gehalt aufweisen. Kleinere Betriebe, die allein auf der Tätigkeit des Unternehmers beruhen, unterliegen damit nicht der Eigentumsgarantie. Entsprechend kann einem dauernd stillgelegten Betrieb kein Eigentumsschutz gewährt werden (2). Das gleiche trifft auf Erweiterungsverbote zu, da diese eine wirtschaftliche Chance, den Betrieb in Zukunft zu erweitern, einschränken. Chancen werden von dem Eigentumsbegriff nicht umfaßt (3). Dagegen unterliegen Erweiterungen zur Rationalisierung dem Eigentumsschutz, da ein vermögenswertes Recht, die Rentabilität des Unternehmers, betroffen wird.

Von den kapazitätslenkenden Maßnahmen greifen Übertragungsverbote, Betriebseinschränkungen, Stilllegungsverbote oder -gebote und Verlagerungsverbote und -gebote in die Eigentumssphäre ein (4). Ein gleiches trifft für die produktionslenkenden Maßnahmen zu. Auch die warenlenkenden Maßnahmen stellen in der Regel Eingriffe in vermögenswerte Rechte dar. In diesen Fällen wird das Privateigentum durch Entzug oder Belastung der Sachsubstanz oder durch Beschränkung der Verfügungsgewalt beeinträchtigt. Ein gleiches gilt für preislenkende Maßnahmen (5).

Innerhalb der Kapitallenkung ist insbesondere die Gewinnbeschränkung zu nennen. Eine Beschränkung oder ein Verbot der Dividendenausschüttung berührt ein von dem Eigentumsbegriff umfaßtes vermögenswertes Recht. Dies ist jedoch nicht der Fall bei Maß-

-
- 1) BVerfG E 1, 264 (277); BVerwG E 3, 254 (256); BGH BB 53, 424; BGH Z 23, 157 (162); Ehlermann, l.c. S. 82 m. w. Nachw.
 - 2) BGH BB 53, 424; Ehlermann, l.c. S. 85.
 - 3) Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 119.
 - 4) Ehlermann, l.c. S. 80.
 - 5) Ehlermann, l.c. S. 80 m. w. Nachw.

nahmen, die sich gegen die Höhe der Dividende richten. Diese ist eine von wirtschaftlichen Gegebenheiten abhängige Chance. Von den devisenlenkenden Maßnahmen unterliegt nur die Devisenablieferungspflicht dem Eigentumsschutz, während die Festsetzung der Devisenkurse ihn nicht berührt.

Die monetären Mittel sind keine Eingriffe in das Eigentum. Soweit die Begünstigten in Betracht kommen, liegt das auf der Hand. Bezüglich der Nicht-Begünstigten erfolgt kein staatlicher Eingriff in die eigentumsgeschützte Rechtssphäre. Möglich ist lediglich eine Berührung der Interessen, die aber keine Eigentumsverletzung darstellen (1). Das gleiche gilt für währungspolitische Maßnahmen (2). Auch hier wird kein vermögenswertes Recht des einzelnen betroffen, sondern es werden gegebenenfalls wirtschaftliche Chancen eingeschränkt. Maßnahmen der Finanzpolitik (Steuern, Ein- und Ausfuhrzölle wie auch andere Abgaben) werden verschiedentlich (2) nicht als Eingriffe in die geschützte Eigentumssphäre angesehen, da die Eigentumsgarantie sich nicht auf das Eigentum am Geld erstrecken könne. Zur Begründung (3) wird ausgeführt, da eine Enteignung nur gegen angemessene Entschädigung zulässig sei, führe dies dazu, daß einerseits Geld entzogen werde, andererseits Geld als Entschädigung zu gewähren sei. Diese Überlegung mag zutreffen, es ist dem jedoch folgendes entgegenzuhalten: Ehlermann (4) weist daraufhin, daß bereits unter der Geltung des Art. 153 WRV Forderungsrechte ohne Rücksicht, ob sie die Leistung von Sachen oder von Geld zum Gegenstand hatten, der Eigentumsgarantie unterstellt wurden. Bedenken gegen diesen Grundsatz bestehen nicht. Auch sind keine Gründe ersichtlich, die eine unterschiedliche

1) Ehlermann, l.c. S. 90.

2) Ehlermann, l.c. S. 91 m. w. Nachw.

3) vergl. BVerfG E 4, 7 (17); Forsthoff, Verfassungswidrigkeit S. 25, demgegenüber hält Forsthoff in NJW 55, 1250 (bes. Note 9) für möglich, daß Steuern gegen Art. 14 verstoßen können; so auch Knoll, AöR 79, 471.

4) Ehlermann, l.c. S. 92 f m. w. Nachw.

Behandlung zwischen Eingriffen in Sachen und in Geld rechtfertigen können, denn auch Geld ist ein vermögenswertes Recht. Es ist ein Recht, denn der einzelne kann darüber verfügen, es ausnützen und seine Dispositionen treffen wie über jeden anderen Gegenstand, der in seinem Eigentum steht, und bei dem der Eigentumsschutz nicht fraglich ist. Das Geld ist auch ein vermögenswertes Recht, denn es verkörpert unmittelbar die Wertvorstellung, die in Geld ausgedrückt wird. Hinzu kommt, daß derjenige, der sein Vermögen in Geld anlegt, den gleichen Schutz verdient wie derjenige, der dafür Sachwerte erwirbt (1). Maßnahmen der Finanzpolitik sind daher dem Eigentumsschutz zu unterstellen (2).

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die überwiegende Anzahl wirtschaftslenkender Maßnahmen vermögenswerte Rechte berührt, die der Eigentumsgarantie unterliegen. Fraglich ist, ob diese Maßnahmen Enteignungen sind. Das Eigentum wird in Art. 14 I 2 GG nicht unumschränkt garantiert, sondern der Inhaltsbestimmung durch den Gesetzgeber unterworfen. Ihm obliegt es, den Inhalt und damit die Schranken des Eigentums zu bestimmen (3). Soweit Maßnahmen der Inhaltsbestimmung dienen, stellen sie keine Enteignungen dar. Fraglich ist, wann ein Eingriff als Inhaltsbestimmung und wann als Enteignung anzusehen ist.

Die vollständige Entziehung des Eigentums an einer Sache, an einem Recht oder an Teilen dieser ist eine Enteignung (4). Fraglich sind jedoch die Fälle der Eigentumsbeschränkung. Zur Ab-

1) Roth, l.c. S. 64.

2) BVerfG E 4, 7 (17) verneint die Geldenteignung, es bestehe "Eimmütigkeit", daß Art. 14 GG nicht gegen die Auferlegung von "Geldleistungspflichten" schütze. Eine Eimmütigkeit findet sich in der Literatur nicht, allenfalls hinsichtlich der Abgaben, aber nicht zu den Geldleistungspflichten, da IHG bisher ohne Vorbild. - Enteignung von Geld hält für möglich Ipsen, AöR 78, 318; VG Frankfurt NJW 53, 678 (680) prüft bei einer Gebührenerhebung, ob eine Enteignung vorliegt.

3) vergl. Ipsen, Enteignung S. 84; Ridder, Enteignung S. 136.

4) statt vieler: Scheuner i. Reinhardt, Verfassungsschutz S. 111.

grenzung sind eine Reihe von Theorien entwickelt worden. Nach der Einzelaktstheorie (1) liegt eine Enteignung vor, wenn ein einzelner oder ein verhältnismäßig eng umgrenzter Personenkreis mit einem besonderen Opfer belegt wird. Eine Eigentumsbindung ist gegeben, wenn es sich um eine generelle Regelung handelt, die einen unbegrenzten Personenkreis oder alle Bürger trifft. Der BGH (2) hat dieser Abgrenzung durch die Einbeziehung des Gleichheitssatzes ("Der Verstoß gegen den Gleichheitssatz kennzeichnet die Enteignung") ein materielles Moment gegeben. Das abgrenzende Kriterium bleibt aber formal: nur der Einzeleingriff ist eine Enteignung. Entgegen dieser Ansicht stellen eine Reihe von Theorien auf materielle Momente ab. Maßgebend soll sein, ob der Eingriff "zumutbar" (3), "schutzwürdig" (4), "substanzmindernd" (5) ist oder ob das Prinzip der Privatnützigkeit (6) berührt wird. Das BVerwG (7) sucht die Abgrenzung in dem "materiellen Moment der Schwere und Tragweite des Eingriffs". Hamann versucht die Frage der Abgrenzung durch eine "konkrete Inhaltsbestimmung der Sozialbindung" zu lösen (8). Gegen die Ansicht des BGH ist anzuführen, daß sie zu Ergebnissen führt, die mit der materiellen Gerechtigkeit nicht im Einklang stehen. Dies ist besonders dann der Fall, soweit eine Maßnahme gegen mehrere Rechtsträger gerichtet ist. Nach dem BGH ist eine unbedeutende Entziehung eine Enteignung, während ein Vermögensverlust bei mehreren eine Inhaltsbestimmung ist (9). Ferner ist das mit dieser Theorie gewonnene Ergebnis bei

1) so RG in ständiger Respr., zuletzt RGZ 150, 9; Anschütz, Komm. WRV Art. 159 Anm. 9.

2) BGH Z 6, 270 (280); bestätigt in BGH Z 27, 15 (22).

3) Stödter, Entschädigung S. 190; ders. DöV 53, 97/136.

4) Jellinek, Lehrbuch, S. 412.

5) Schelcher, AÖR 18, 350 ff.

6) Reinhardt in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 12 ff.

7) BVerwG E 7, 297 (299).

8) Hamann NJW 52, 401 (402); ders. WVR S. 154.

9) vergl. BGH Z 23, 30 (33).

der Enteignung von Gruppeneigentum nicht billigenswert. Diese Enteignung kommt in der Wirtschaft vielfältig vor, wo einzelne Wirtschaftszweige von wirtschaftslenkenden Maßnahmen betroffen werden (1). Beiden Schwierigkeiten werden die materiellen Theorien gerecht, nach denen die Abgrenzung auf Grund der Schwere des Eingriffs erfolgt. Der BGH wendet hiergegen ein, diese Theorien seien farblos und ihre Begriffe dehnbar, was mit der Rechtssicherheit nicht zu vereinbaren sei. Demgegenüber ist daraufhin zu weisen, daß in anderen Rechtsgebieten dehnbare Begriffe (wie Treu und Glauben nach § 242 BGB) bewältigt wurden. Im Gegenteil tragen unbestimmte Begriffe durch ihre Wertungsmöglichkeiten den Wandlungen des Enteignungsbegriffes Rechnung, wie sie im Laufe der letzten Jahrzehnte erfolgte (2), ohne zum Subjektivismus geführt zu haben. Auch nach dem GG kann nur eine materielle Theorie für die Abgrenzung in Betracht kommen (3). Art. 19 II GG verbietet die Antastung des Wesensgehalts, der jedoch nur materiell bestimmbar ist. Maßgebend hierfür ist die Intensität des Eingriffs in die Substanz. Soweit diese erhalten bleibt, handelt es sich um eine Inhaltsbestimmung; wird die Substanz dagegen angegriffen oder entzogen, liegt eine Enteignung im Sinne des Art. 14 III GG vor. Der Ausgleich für den Substanzverlust erfolgt durch die Entschädigung (3). Fraglich bleibt, welche der materiellen Theorien der Vorzug zu geben ist, denn Art. 19 II GG spricht nur von einer materiellen Wertung. Darin, daß Art. 19 II GG auf den Wesensgehalt abstellt, könnte ein Hinweis auf die Substanztheorie gesehen werden. Gegen diese - wie auch gegen die Schutzwürdigkeits- und Zumutbarkeitstheorie - bestehen aber Bedenken: Es wird darauf abgestellt, ob für den einzelnen der Eingriff zumutbar, ob der einzelne schutzwürdig

1) Ehlermann, l.c. S. 97.

2) Ipsen, Enteignung S. 94 f; Stödter, DÖV 53, 138.

3) Krüger, DVBl 50, 626.

ist, oder ob die Substanz des Eigentums betroffen wird. Wenn dies auch einer objektiven Betrachtung zugänglich ist, so ist doch eine individuelle Betrachtungsweise erforderlich; entscheidend ist die individuelle Tragbarkeit für den einzelnen. In den letzten Jahrzehnten ist jedoch die Sozialbindung des Eigentums immer mehr betont worden. Der Gedanke des Allgemeinwohls trat in den Vordergrund, die individuelle Betrachtungsweise wurde zurückgedrängt. Diesem Vorgang werden die genannten Theorien nicht gerecht, da sie eine individuelle Betrachtungsweise als Maßstab verwenden. Die Bedenken bestehen bei der Theorie der Privatnützigkeit nicht. Im Verlauf der Wandlung des Eigentumsbegriffes ist nicht nur der Umfang der der Eigentumsgarantie unterliegenden Rechte erweitert, sondern auch der Schutz auf die Ausnutzungsmöglichkeit der Rechtsposition erstreckt worden, um das Eigentum nicht auf eine formelle Rechtsinhaberschaft zu beschränken. Diesem Vorgang wird die Theorie der Privatnützigkeit im besonderen Maße gerecht. Sie stellt es darauf ab, ob nach dem Eingriff die Ausnutzbarkeit erhalten geblieben ist (1). Sie erfaßt die zahlreichen Fälle, in denen das Eigentum als solches bei dem bisherigen Inhaber verbleibt, die Verfügbarkeit darüber aber entscheidend beschränkt oder entzogen wird (2). Im Bereich der Wirtschaftslenkung treten diese Fälle häufig auf, so daß für dieses Gebiet die Theorie der Privatnützigkeit am meisten geeignet erscheint. Nach dieser Theorie ist die Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung und Enteignung dahin vorzunehmen, daß Eingriffe, die die Privatnützigkeit in der konkreten Eigentümerposition respektieren oder nur geringfügig beschränken, als Inhaltsbestimmung des Eigentums aufzufassen sind. Maßnahmen, die diesen Rahmen überschreiten, indem sie die Privatnützigkeit und das Eigentum beseitigen, sind als Enteignungen

1) vergl. BGH IM zu Art. 14 Cb Nr. 5.

2) vergl. auch Ehlermann, l.c. S. 103 f.

zu qualifizieren (1).

Die Inhaltsbestimmung des Eigentums ist nach Art. 14 I 2 GG zulässig, unterliegt aber keinen Schranken. Insoweit besteht eine Parallele zu Art. 12 I GG, der für die Beschränkung der Berufsausübung ebenfalls keine Schranken normiert. Die Inhaltsbestimmung kann aber, ebenso wie die Regelung der Berufsausübung, nicht jeden beliebigen Inhalt haben (2), sie muß vielmehr einen "hinreichend sachlichen Grund" (3) aufweisen. Zum Wesen der Eigentumsbindung gehört es, "daß sie erfolgt, um das Eigentum gegen übergeordnete oder gleichgeordnete kollidierende Werte abzugrenzen und daß sie hierdurch gerechtfertigt ist" (4). Die Inhaltsbestimmung ist dabei allerdings nicht an die Vorbehalte des Art. 2 I GG gebunden (5).

2. Einzelne wirtschaftslenkende Maßnahmen und Art. 14 GG

a. Maßnahmen der Kapazitätslenkung

Kapazitätslenkende Maßnahmen können den Ertrag des Unternehmens schmälern, aber nicht beseitigen; die Privatnützigkeit bleibt erhalten (6). Derartige Maßnahmen sind also eine Inhaltsbestimmung und keine Enteignung. Eine Enteignung liegt jedoch vor, wenn die Maßnahme den Unternehmer zwingt, längere Zeit ohne Gewinn oder mit Verlust zu arbeiten; die Rentabilität des Unternehmens ist beseitigt und die Privatnützigkeit aufgehoben (7). Dagegen ist ein Verbot, Maschinen an einem anderen Ort aufzustellen, an dem günstigere Produktionsmöglichkeiten bestehen, eine Eigentumsbindung (8). Die Privatnützigkeit wird dadurch nicht beseitigt.

Berufsverbote sind als Enteignungen zu qualifizieren (9). Der

1) nach der Definition von Ehlermann, l.c. S. 105.

2) BVerwG E 2, 172 (174).

3) BVerwG E 2, 172 (174); BGH Z 6, 270 (279).

4) BVerwG E 2, 172 (174).

5) Ipsen, Enteignung, S. 86.

6) Diester, Enteignung S. 161; weitergehend anscheinend Hamann, Rechtsstaat S. 90 ff (92).

7) Ehlermann, l.c. S. 119, 120 m. w. Nachw. i. Note 182.

8) BGH BB 53, 424.

9) Hamann, BB 57, 97.

BGH (1) hatte eine Maßnahme zu beurteilen, die einem Berufsverbot gleichkam. Dem Inhaber einer Baumschule war aufgegeben worden, die auf einer Grundfläche gepflanzten Bäume zu beseitigen und dafür Ackerfrüchte anzubauen. Der BGH hat eine Enteignung bejaht, da die getroffene Maßnahme nicht nur auf den Grund und Boden, sondern auch auf die Einheit des Betriebes, also auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, eingewirkt habe; in der Veränderung der Struktur des Betriebes liege eine Enteignung.

Das Stilllegungsverbot eines unrentablen Betriebes (2) ist eine Enteignung, wie auch das Gebot der Stilllegung eines rentablen Betriebes (3). In beiden Fällen wird die Rentabilität des Betriebes betroffen, die nach einem dem Stande der Technik angepaßten, rationalisierten Betrieb zu beurteilen ist. Das Erweiterungsverbot schließt die Privatnützigkeit nicht aus (4). Veräußerungsgebote und -verbote stellen Enteignungen dar, da sie die Privatnützigkeit aufheben.

b. Maßnahmen der Produktionslenkung

Bei den Herstellungskontingenten (5) bleibt die Möglichkeit der Gewinnerzielung bestehen, so daß nur eine Inhaltsbestimmung vorliegt (6). Dagegen sind Produktionsverbote, die das ganze Unternehmen betreffen und die Privatnützigkeit aufheben, eine Enteignung. Produktionsverbote erfassen jedoch selten das ganze Unternehmen, sondern nur einzelne Artikel oder Teile der Produktion,

1) BGH BB 56, 511.

2) Huber, WVR II. Bd. S. 227.

3) Ehlermann, l.c. S. 113 (Note 194); zur Stilllegung auch Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz. S. 119.

4) siehe auch Hamann, Rechtsstaat S. 102; Huber, WVR II. Bd. S. 226; Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 119.

5) Diester, Enteignung S. 138; Huber, WVR II. Bd. S. 271; ders., DöV 56, 172; Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 118; zu weitgehend Hamann, Rechtsstaat S. 87.

6) Ehlermann, l.c. S. 113.

insoweit besteht eine Gewinn-Verlustrausgleichsmöglichkeit, so daß nur eine Inhaltsbestimmung in Betracht kommt (1). Ebenfalls sind Herstellungsgebote oder -verbote (2) und Verwendungsgebote Eigentumsbindungen. Auch Anbauverbote werden im allgemeinen nicht als Enteignung angesehen (3). Das Verbot, eine landwirtschaftliche Fläche in bestimmter Art und Weise zu nutzen, stellt aber dann eine Enteignung dar, wenn eine erhebliche Ertragsminderung eintritt. Soweit dies vorliegt, kann es fraglich sein, ob die Maßnahme dem "Wohle der Allgemeinheit" dient. Die Regelung des Hopfenanbaus wird mit der Erhaltung der Qualität des Hopfens begründet; sie führt aber zu einem Schutz der bestehenden Hopfenbetriebe; die Voraussetzungen einer Enteignung sind nicht gegeben (4).

c. Maßnahmen der Güterlenkung

Die Liefergebote und Anbietungspflichten sind Eigentumsbindungen (5). Hamann (6) will Liefergebote nur gegen Entschädigung zulassen; er übersieht dabei, daß der zur Lieferung Verpflichtete den Preis für die Ware erhält, selbst wenn dieser festgelegt sein sollte (7). Eine Enteignung kann nur angenommen werden, wenn der Verkauf zu Preisen erfolgt, die unter den Einkaufs- oder Produktionspreisen liegen. Die Privatnützigkeit ist -----

1) Ehlermann, l.c. S. 115.

2) BGH NJW 56, 468; Diester, Enteignung S. 162 (Verwendungsverbote S. 138); Huber, WVR II. Bd. S. 277; ders., DöV 56, 172; Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 118; Hamann, Rechtsstaat S. 109.

3) OLG Neustadt NJW 52, 1417.

4) Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 95; LG München NJW 58, 1936. Vergl. auch BVerwG E 5, 171 (174, 175 u. 177, 178).

5) Ehlermann, l.c. S. 121 m. w. Nachw.

6) Hamann, NJW 52, 403; ders., Rechtsstaat S. 84 u. 87.

7) zu § 8 I Getreidegesetz BVerwG E 3, 205 (207).

aufgehoben, da der Lieferant mit Verlusten verkaufen muß (1). Maßnahmen der Warenbewirtschaftung und der Kontingentierung sind keine Enteignungen. Dem Verkäufer kontingentierter Waren verbleibt ein Gewinn, so daß die Privatnützigkeit erhalten ist; es liegt also eine Inhaltsbestimmung vor (2). Ein gleiches gilt für die Bezugskontingente (3). Der Ablieferungszwang stellt die Versorgung der Bevölkerung sicher; der Verpflichtete erhält den Kaufpreis, so daß auch hier eine Eigentumsbindung vorliegt. Ein Ablieferungszwang ohne Preisausgleich ist jedoch eine Enteignung (4). Die Regelung der Ein- und Ausfuhr ist eine Eigentumsbindung (5).

d. Maßnahmen der Preislenkung

Preisbindungen stellen eine Eigentumsbindung dar (6). Dagegen sind Preisvorschriften, die zu Verlusten führen, Enteignungen (7); maßgebend ist, ob in einem normal rationalisierten Betrieb ein Verlust eintreten würde. Es ist nicht zu unterscheiden, ob sich Preisbestimmungen auf schwebende Verträge oder auf die Zukunft erstrecken (8). Auch bei den Ausgleichsabgaben liegt eine Eigentumsbindung vor, da sie den Ertrag nicht in der Weise mindern, daß die Privatnützigkeit aufgehoben ist (9).

-
- 1) Reinhardt in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 34; Scheuner daselbst S. 118; Diester, Enteignung S. 161; Hamann, Rechtsstaat S. 107; Huber, WVR II. Bd. S. 220; Ehlermann, l.c. S. 120.
 - 2) Reinhardt in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 34; Huber, WVR II. Bd. S. 220.
 - 3) Huber, WVR II. Bd. S. 271; a. A. Hamann, Rechtsstaat S. 82.
 - 4) Hamann, WVR S. 149 m. w. Nachw.
 - 5) RGZ 139, 177 (181).
 - 6) BGH Z 15, 113 (118); Scheuner in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 118; Huber, WVR II. Bd. S. 302; zu weitgehend Hamann, Rechtsstaat S. 87.
 - 7) Huber, WVR II. Bd. S. 260; Reinhardt in Reinhardt, Verfassungsschutz S. 35.
 - 8) Ehlermann, l.c. S. 80 mit w. Nachw.; a. A. Huber, WVR II. Bd. S. 308.
 - 9) BVerwG E 6, 134 (144/45); Hamann, Rechtsstaat S. 88.

e. Maßnahmen der Kapital- und Devisenlenkung

Die meisten Maßnahmen der Kapitallenkung unterliegen nicht der Eigentumsgarantie, da sie wirtschaftliche Chancen berühren, wie die Begrenzung des Gewinnes aus Wertpapieren zeigt. Der Gewinn ist eine wirtschaftliche Chance, die von der Geschäftslage des Unternehmens abhängig ist. Demgegenüber stellt das Gewinnrecht ein vermögenswertes Recht dar. Sein Entzug bedeutet eine Aufhebung der Privatnützigkeit des Wertpapiers und ist mithin eine Enteignung. Ferner liegt eine Enteignung auch dann vor, wenn zwar ein Gewinn ausgeschüttet wird, dieser aber in bestimmten Wertpapieren - meist Staatspapieren - angelegt werden muß. Die Privatnützigkeit ist hier aufgehoben, weil der einzelne über den verteilten Gewinn nicht frei verfügen kann.

Als Inhaltsbestimmungen, soweit die Eigentumssphäre überhaupt berührt wird, sind Emissionsverbote, Zinsregelungen (Diskontmaßnahmen), die Bestimmung über die Haltung von Mindestreserven und die Offen-Markt-Politik zu qualifizieren.

Durch die Festsetzung der Devisenkurse wird die Eigentumssphäre nicht betroffen. Dagegen stellt die Devisenablieferungspflicht eine Enteignung dar. Devisen unterliegen der Eigentumsgarantie; durch die Ablieferungspflicht werden sie entzogen. Die Entziehung ist jedoch stets eine Enteignung.

f. Maßnahmen der Finanzpolitik

Monetäre Maßnahmen (wie Steuern, Zölle und andere Abgaben) berühren die Eigentumssphäre, indem sie Geld entziehen, das auch der Eigentumsgarantie unterliegt. Soweit die Zahlung von Steuern, Zöllen und anderen Abgaben an Waren oder gewerbliche Leistungen geknüpft ist, werden die Maßnahmen nur eine Inhaltsbestimmung sein. Sie setzen die Privatnützigkeit der Waren oder gewerblichen Leistungen nicht außer Funktion, sondern schränken sie allenfalls ein, indem sie die Waren oder gewerblichen Leistungen verteuern. Auch die Auferlegung von Geldleistungspflichten, bei denen eine unmittelbare Bezugnahme auf Waren oder Lei-

stungen fehlt, stellen keine Enteignung dar. Ein Beispiel hierfür ist das Investitionshilfegesetz. Durch die Auferlegung der Investitionsschuld wird zwar die Liquidität des Betriebes vermindert; die Privatnützigkeit wird dadurch aber nicht aufgehoben (1). Dagegen ist eine Erdrosselungssteuer, soweit durch sie der Betrieb oder ein Teil der Produktion zum Erliegen kommt, eine Enteignung. Die Privatnützigkeit des Unternehmens oder die eines Teiles der Produktion wird aufgehoben (2).

C. Voraussetzungen für die Verfassungsmäßigkeit besonderer Lenkungsmaßnahmen

I. Der Erlaß von Rechtsverordnungen

Der Wirtschaftslenkung steht als Mittel das Gesetz, das den Tatbestand selbst regelt und dasjenige, das sich auf die Normierung des Tatbestandes in seinen Grundzügen beschränkt und die Verwaltung zur Ausgestaltung ermächtigt, zur Verfügung. Den Erfordernissen der Wirtschaftslenkung werden die Gesetze ohne Ermächtigung nicht gerecht, da - wie aus der Situationsgebundenheit wirtschaftslenkender Maßnahmen folgt - sie schnell erlassen und leicht veränderbar sein müssen. Das Gesetzgebungsverfahren ist jedoch kompliziert (3) und zeitraubend; dies gilt für Erlaß und Abänderung eines Gesetzes. Es kommt hinzu, daß sich wegen der Vielschichtigkeit und dem weitverzweigten Ineingreifen der Wirtschaftsvorgänge die Wirtschaftslenkung nicht mit der Normierung allgemeiner Grundsätze begnügen kann; es bedarf vielmehr einer ins einzelne gehenden Regelung. Das entspricht jedoch nicht dem Bestreben, den Gesetzgeber von der Festlegung einer Fülle von Einzelheiten zu entlasten sowie das Gesetz auf die Normie-

1) im Ergebnis gleich BVerfG E 4, 7 (17).

2) vergl. BVerwG E 6, 247 (266/67).

3) Klein, Übertragung S. 82.

zung allgemeiner und grundlegender Tatbestände zu beschränken (1).

Das Erfordernis des raschen Erlasses und der schnellen Änderung, sowie der eingehenden Regelung kann jedoch dadurch erfüllt werden, daß sich der Gesetzgeber des ermächtigenden Gesetzes bedient - also einen Teil seiner Befugnisse delegiert (2) -, wie dies in Art. 80 I GG zugelassen und an besondere Voraussetzungen gebunden ist. Es fragt sich aber, inwieweit dieses Verfahren mit den Erfordernissen des Art. 80 I GG in Übereinstimmung gebracht werden kann. Art. 80 I 2 GG verlangt, daß "Inhalt, Zweck und Ausmaß" der von der Verwaltung zu erlassenden Regelung im ermächtigenden Gesetz bestimmt ist (3). Das Erfordernis, "Inhalt und Zweck" der verwaltungsmäßigen Ausgestaltung zu bestimmen, kann mit denjenigen der Wirtschaftslenkung in Übereinstimmung gebracht werden. Der Gesetzgeber kann - auch für nicht im einzelnen voraussehbaren Situationen - den Inhalt der verwaltungsmäßigen Lenkung bestimmen. Die Ermächtigung kann darin bestehen, Maßnahmen über die "Herstellung, die Verarbeitung, die Verwendung, die Lagerung, die Lieferung und den Bezug von Waren" (4) zu treffen. Auch der Zweck kann bestimmt werden, indem etwa vorgeschrieben wird, daß Maßnahmen nur erlassen werden dürfen, um die Deckung des lebenswichtigen Bedarfs (4) oder die Versorgung der Wirtschaft mit Grund- und Rohstoffen zu sichern. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch bei der Festlegung des "Ausmaßes" der Ermächtigung. Weder die Intensität noch die Dauer und die Auswirkungen der Situationen sind voraussehbar. Es wird daher nur schwer oder nicht möglich sein, das Ausmaß der zu tref-

1) vergl. Fleiner, Institutionen S. 72; BVerfG E 3, 225 (243).

2) Schlochauer, Öffentl. Recht S. 85, 86; Fleiner, Institutionen, S. 72.

3) vergl. BVerfG E 1, 14 (60).

4) § 1 I Sicherstellungsgesetz 1959.

fenden Regelung vorher festzulegen (1). Die Delegation stellt eine Ausnahme von dem Prinzip der Gewaltenteilung (Art. 20 II 2 GG) dar. Die Begrenzung in Art. 80 I 2 GG dient dazu, dieses Prinzip zu sichern und den Gesetzgeber zur Erfüllung seiner Verpflichtungen anzuhalten. Der Begriff "Ausmaß" ist daher eng auszulegen (2). Die angeschnittene Frage kann damit nicht gelöst werden, indem die Verwaltung zu so umfangreichen Maßnahmen ermächtigt wird, die für die Erfassung der Situation auf jeden Fall ausreichen werden. Formal wäre das Ausmaß damit zwar festgelegt; dem Sinn der Bestimmung würde dies aber zuwiderlaufen, da sie dazu dient, die Verwaltung in ihrer Regelungsbefugnis zu binden und ihr nicht weite Regelungsmöglichkeiten in die Hand zu geben.

Das BVerwG (3) hat dargetan, nach Sinn und Zweck des Art. 80 I 2 GG sei ein hohes Maß an Bestimmtheit zu erstreben, um die Ausübung der Rechtsetzungsbefugnis zu überwachen. Damit sei aber nicht unvereinbar, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß je nach Lage des Falles in allgemeineren Formen erfolge, soweit dies durch die Eigentümlichkeiten der Materie gefordert werde. Das treffe besonders für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren und zur Beseitigung von Störungen der Allgemeinheit zu. Diese Voraussetzungen sind im Falle der Wirtschaftslenkung gegeben. Aufgabe der Wirtschaftslenkung ist die Erfüllung der Sozialstaatsverpflichtung (Art. 20 I GG). Die Wirtschaftslenkung dient dem Wohle der Allgemeinheit, hat dieses zu sichern, ferner Gefahren abzuwehren, Störungen zu beseitigen und bei Mangellagen für eine gerechte Verteilung zu sorgen. Insoweit kann die Eigentümlichkeit der Materie eine allgemeinere Fassung des Ausmaßes der Ermächtigung erfordern.

- 1) Der Gesetzgeber ist nicht in jedem Fall (wie BVerfG E 2, 307 (332) meint) im Stande, die Rechtsetzungsermächtigung zu konkretisieren; wie hier BVerwG E 1, 104 (114).
- 2) Schlochauer, Öffentl. Recht S. 85/86; auch Klein, Übertragung S. 69/70.
- 3) BVerwG E 1, 104 (112).

Dieser Auffassung steht auch die Rechtsprechung des BVerfG nicht entgegen, nach der zwar die nach Art. 80 I 2 GG erforderliche Beschränkung fehlt, "wenn die Ermächtigung so unbestimmt ist, daß nicht mehr vorausgesehen werden kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird, und welchen Inhalt die auf Grund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können" (1). Eine Ermächtigung zu wirtschaftslenkenden Maßnahmen kann aber auch ohne feste Umreißung bestimmen, zu welchem Zweck und in welchen Fällen Maßnahmen erlassen werden können. Damit sind die Vorgänge voraussehbar, in denen von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden kann. Diese Auslegung des Art. 80 I 2 GG hat das BVerfG in dem Beschluß vom 12.11.1958 (2) bestätigt. Es hat ausgeführt, es sei ausreichend, wenn durch den Sinnzusammenhang und das Ziel der gesetzlichen Regelung Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung ermittelt werden könnten. Die Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung braucht dann nicht in der Formulierung des ermächtigenden Gesetzes zu liegen, wenn aus der Auslegung des Gesetzes eine Normierung für den Einzelfall entnommen werden kann. In diesem Sinn hat das BVerfG die weite Ermächtigung in §§ 10 und 38 IHG als verfassungsmäßig anerkannt (3). Es hat ferner die weite Ermächtigung des § 2 Preisgesetz von 1948 für verfassungsmäßig erklärt.

Von dieser Auslegung des Art. 80 I 2 GG ist auch bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Sicherstellungsgesetzes 1959 auszugehen. Der Inhalt möglicher Einzelmaßnahmen ist in den Ziff. 1 - 3 des § 1 aufgezählt. Der Zweck der Maßnahmen wird in § 1 I umschrieben. Dabei wurde die Fassung des Sicherstellungsgesetzes 1956 ("Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen") in dem Sicherstellungsgesetz 1959 durch die Formulierung: Er-

1) st. Respr. BVerfG zuletzt E 7, 282 (302/303).

2) BVerfG E 8, 274 (307).

3) BVerfG E 4, 7 (21).

füllung der aus "zwischenstaatlichen Verträgen über die Stationierung und Rechtsstellung von Streitkräften auswärtiger Staaten im Bundesgebiet" eingeengt. Lediglich über das Ausmaß sind in dem Sicherstellungsgesetz 1959 keine präzisen Bestimmungen enthalten; § 1 II und III stecken einen weiten Rahmen ab. Dennoch ist der Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen ersichtlich. Dagegen hat das BVerfG (1) die Ermächtigung des § 18 Ziff. 1 UmStG für verfassungswidrig erklärt, nach der dem Verordnungsgeber insbesondere die Festlegung des Umfanges und der Höhe dieser - neuen - Steuer überlassen blieb. Es kommt hinzu, daß der Gesetzgeber keine Veranlassung hatte, die Regelung der Einzelheiten nicht selbst vorzunehmen, da die Einführung der neuen Steuer nicht sofort erforderlich war, um einer aufgetretenen Situation zu begegnen.

Neumark (2) hat für den Erlass rascher Maßnahmen vorgeschlagen, vor dem Auftreten von Konjunkturschwankungen entsprechende gesetzliche Maßnahmen auszuarbeiten und dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen. Der Regierung bleibt ihre Anwendung vorbehalten, sobald die mit der gesetzlichen Maßnahme erfaßte Situation eintritt. Die Inkraftsetzung kann von dem Erreichen bestimmter Indexzahlen abhängig gemacht werden. Der Vorzug dieser Regelung besteht darin, daß es keiner Ermächtigung bedarf und das Prinzip der Gewaltenteilung unberührt bleibt. Das Prinzip der Gewaltenteilung stellt jedoch nicht nur eine Funktionsabgrenzung dar, sondern soll dem Schutz des einzelnen dienen. Der Vorschlag enthält aber für den einzelnen die gleichen Unsicherheiten, wie sie bei der Ermächtigung auftreten können. Die Inkraftsetzung der vorbereiteten Gesetze liegt bei der Verwaltung. Ihr ist unter Umständen die Möglichkeit gegeben, ein Gesetz anzuwenden, das vor Jahren unter ganz anderen Verhältnissen erlassen wurde. Eine befriedigende Lösung enthält dieser Vorschlag damit auch nicht.

Eine Lösung zwischen den Erfordernissen der Wirtschaftslenkung

1) BVerfG E 7, 282 (302).

2) Neumark, Antinomien S. 577 (590).

und denjenigen des Art. 80 I 2 GG ist nur dadurch zu erreichen (1), daß in dem Gesetz Inhalt und Zweck festgelegt werden, daß die VO befristet ist, aber außer Kraft gesetzt wird, sobald sich die ihr zugrunde liegende Situation geändert hat.

II. Die Verhältnismäßigkeit der Mittel und der Vorrang marktkonformer Mittel

1. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel ist aus dem Polizeirecht entwickelt (2). Er ist eine der Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels ist der beabsichtigte Erfolg mit einem hierzu im Verhältnis stehenden Mittel anzustreben, d.h. es ist das Mittel einzusetzen, das in die Rechte des einzelnen am geringsten eingreift. Allerdings kann dieser Grundsatz mit dem Prinzip der Zweckmäßigkeit in Konkurrenz treten, wonach die Verwaltung das sicherste Mittel anwenden soll (3). Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit der Mittel wird in dem gleichen Sinn nunmehr auch zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes herangezogen. Nach Maunz-Dürig (4) sind Maßnahmen verfassungswidrig, "die unverhältnismäßig sind, d.h. den Grundrechtsträger einen Nachteil zufügen, der erkennbar außer Verhältnis zu dem erstrebten Gemeinwohl" steht. Nach Ipsen (5) muß "das gewählte Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zu dem

- 1) Haußleiter, DöV 56, 143 (146), aber mit Ausnahme des Vorranges marktkonformer Mittel.
- 2) vergl. § 15 OBG (NRW GVBl 1956, S. 289 ff); § 41 II pr. PVG; Bay. VGH E. NF Bd. 1 S. 32 und S. 120; BVerwG E 2, 36 ff (36); E 5, 50 (52); NJW 58, 682 (683 a.E.); Dürig, JZ 53, 199; v. Kraus, Grundsatz.
- 3) Schlochauer, öffentl. Recht S. 190.
- 4) Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 63; auch Dürig, AöR 81, 146.
- 5) Ipsen, AöR 78, 284 (314); ders. in VdVdStRL H. 11 S. 130.

angestrebten Zweck stehen." Huber (1) spricht von einem "auch den Gesetzgeber bindenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck". Für den Interventionismus betont Scheuner(2) diesen Grundsatz: die "staatliche Maßnahme bedarf einer Begründung, sie muß im öffentlichen Interesse nötig und geeignet sein". Die gleiche Auffassung wird von dem BVerfG vertreten. Es hat eine Maßnahme daraufhin geprüft, ob das angewendete Mittel im konkreten Fall das angemessene sei und dabei ausgeführt, es komme darauf an, daß das angewendete Mittel nicht unangemessen sei(3). In einer weiteren Entscheidung hat das BVerfG (4) ausgeführt, eine Regelung sei nur innerhalb der Grenzen verfassungsrechtlich zulässig, die durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Zweck und Mittel gezogen sei. In dem Beschluß vom 10.3.1958 (5) vertritt das BVerfG die Ansicht, die getroffene Regelung sei "nicht das gebotene und adäquate Mittel zur Erreichung des gesetzgeberischen Zwecks". Besonders herausgestellt hat das BVerfG diesen Grundsatz in dem Urteil über die Niederlassungsfreiheit für Apotheker (6). Das Urteil stellt diesen Grundsatz zwar nur an Hand und für Art. 12 I GG auf, es erscheint jedoch unbedenklich, die Ausführungen zu verallgemeinern. Das BVerfG führt aus, von Verfassungen wegen ergebe sich ein "Gebot der Differenzierung". Für die Berufsausübung bedeute dies, daß sie "im Wege der Regelung beschränkt werden könne, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen". In die Berufswahl dürfe dagegen nur eingegriffen werden, wenn der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter dies zwingend erfordere "und soweit dieser Schutz nicht auf andere Weise, nämlich mit Mitteln, die die Berufswahl nicht oder weni-

- 1) Huber, Verfassungsproblematik S. 35;
- 2) Scheuner, VdVDStRL H. 11 S. 50; so auch Menger, VdVDStRL H.15 S. 31 m.w.Nachw.
- 3) BVerfG E 2, 266 (280).
- 4) BVerfG E 3, 383 (399).
- 5) BVerfG E 7, 320 (325).
- 6) BVerfG E 7, 377 (405).

ger einschränken, gesichert werden kann". Könne ein Eingriff nicht umgangen werden, sei die Form zu wählen, "die das Grundrecht am wenigsten beschränkt".

Die gleiche Prüfung hat das BVerwG (1) vorgenommen. Danach ist eine Enteignung so lange unzulässig, wie der Zweck, dem die Enteignung dienen soll, auch auf andere weniger schwer in die Rechte des einzelnen eingreifenden Weise erreicht werden könne. Der BGH (2) hat in Anlehnung an Art. 19 II GG ausgesprochen, der Eingriff müsse "im geringst möglichen Umfang vorgenommen werden und von dem Bestreben geleitet sein, dem Grundrecht gleichwohl und im weitestmöglichen Umfang Raum zu lassen". Auch das Bay. ObLG (3) hat bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes geprüft, ob die Grenzen überschritten werden, die durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Zweck und Mittel gezogen sind.

Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels hat Zweigert (4) die Ansicht vertreten, das generelle Kartellverbot (§ 1 GWB) verstoße gegen diesen Grundsatz; zur Erreichung des Zweckes bedürfe es keines generellen Verbotes; da Ausnahmen von dem Verbot im GWB vorgesehen seien, reiche es aus, im Einzelfall bei schädlichen Auswirkungen einzugreifen. Bei der Frage der Zulässigkeit des generellen Kartellverbots nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels ist jedoch nicht die Regelung des § 1 GWB isoliert, sondern im Rahmen der zahlreichen Ausnahmen, die das GWB aufweist, zu betrachten. Der Gesetzgeber hat die Regelung entsprechend den Erfordernissen der einzelnen Tatbestände angepaßt; mithin hat er jeweils das Mittel gewählt, das im angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Erfolg steht. Daraus ergibt sich, daß das generelle Kartellverbot diesem

1) BVerwG E 2, 36 (38); ferner DöV 57, 667.

2) BGH DVBl 53, 471 (472/73).

3) Bay. ObLG NJW 60, 160 (161).

4) Zweigert, DVBl 58, 736; in diesem Sinn auch Huber, Verfassungsproblematik S. 35.

Grundsatz nicht widerspricht (1). Auch die unterschiedliche Behandlung, wie sie im Investitionshilfegesetz enthalten ist, ist mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar (2). Der Grundsatz hat - entsprechend seiner Gültigkeit im Verwaltungsrecht - weiter Bedeutung für die Maßnahmen der wirtschaftslenkenden Verwaltung. Soweit die Verwaltung zum Erlass von Maßnahmen ermächtigt ist, hat sie stets das Mittel zu wählen, das dem erstrebten Erfolg angemessen ist. Gesetzlich festgelegt ist dieser Grundsatz in § 1 III Sicherstellungsgesetz 1959, wonach die zutreffenden Regelungen "auf das unerläßliche Maß zu beschränken" und inhaltlich so zu gestalten sind, "daß in die wirtschaftliche Entschließungsfreiheit der Marktteiligten so wenig wie möglich eingegriffen wird". Im übrigen gilt hier das gleiche wie für jeden Verwaltungsakt.

2. Der Vorrang marktkonformer Mittel

Es wird die Ansicht vertreten, daß marktkonformen Mitteln der Vorrang vor anderen gebührt, und daß eine Regelung, die diesen Grundsatz unberücksichtigt läßt, verfassungswidrig sei. Diese Ansicht findet aber weder im GG noch in verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen eine Stütze. Hamann (3) führt zur Begründung der gegenteiligen Ansicht aus, der Gesetzgeber habe sich wiederholt zur freien Marktwirtschaft bekannt; daraus sei zu folgern, daß eine Lenkung nur mit Mitteln erfolgen könne, die dem "Markt" entsprechen, also "marktkonform" seien. Hamann nennt als Mittel die Steuer sowie die Geld- und Kreditlenkung. Er übersieht jedoch, daß es auf die Entscheidung des Gesetzgebers nicht ankommt. Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit ist die Entscheidung des Verfassungsgebers

1) Ipsen, AöR 78, 284 (315).

2) v. Köhler, DVBl 58, 637.

3) Hamann, NJW 52, 641 (642); Isay, Gutachten S. 19 ff; Müller-Armack, Wirtschaftslenkung S. 93 ff; Marbach, Staatsintervention S. 25, 26.

maßgebend. Darüber hinaus ist daraufhinzuweisen, daß es nicht möglich ist, den Begriff "Marktwirtschaft" eindeutig zu definieren. Dieses ist jedoch Voraussetzung für die Bestimmung, was "marktkonform" ist. Selbst wenn aber die Definitionsschwierigkeiten beseitigt werden könnten, ist weitere Voraussetzung, festzustellen, daß die Marktwirtschaft im GG verankert ist, da für den Gesetzgeber nur dann eine Bindung an die Marktwirtschaft und damit an die dieser Wirtschaftsform konformen Mittel besteht. Die Marktwirtschaft ist aber in dem GG nicht verankert. Wirtschaftslenkende Maßnahmen unterliegen damit nicht dem Grundsatz des Vorrangs marktkonformer Mittel (1).

III. Kreditgewährung und rechtsatzmäßige Bindung

Für die einzelnen ausschließlich Vorteil gewährende Wirtschaftslenkung (wie Bürgschaften, Darlehen oder Subventionen) wird die Ansicht vertreten, daß es hierzu einer gesetzlichen Grundlage nicht bedürfe; das Interesse der Allgemeinheit werde durch die parlamentarische Haushaltskontrolle gewahrt (2). Soweit Kreditgewährungen in einem untrennbaren Zusammenhang mit Belastungen stehen (3), ist es nicht möglich, die Verfassungsmäßigkeit getrennt nach Belastung und Begünstigung zu beurteilen. Da unstreitig die Belastung der gesetzlichen Grundlage bedarf, muß die Begünstigung ebenfalls auf gesetzlicher Grundlage beruhen (4). Das gleiche gilt, soweit Begünstigungen an Bedingungen oder Auflagen geknüpft werden. Bedingungen und Auflagen stellen Belastungen dar, die nur auf Grund rechtsatzmäßiger Bindung erfolgen können.

1) BVerfG E 4, 7 (18); Maunz-Dürig, GG Art. 2 I Rdnr. 44.

2) Hess. VGH RdiW 57, 223.

3) zu Subventionen Witten, DVBl 58, 699.

4) BVerwG E 6, 282 (287/288); bestätigt in NJW 59, 1098; Ipsen, VdVStRL H. 11 S. 130.

Fraglich bleibt, ob ausschließliche Begünstigungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Das BVerwG (1) scheint der Ansicht zuzuneigen, daß eine gesetzliche Grundlage nicht notwendig ist. Es hatte diese Frage nicht abschließend zu entscheiden, hierzu jedoch ausgeführt, daß auch jede andere parlamentarische Willensäußerung (in Form der etatmäßigen Bereitstellung) als hinreichende Legitimation für die Verwaltung ausreiche. Dieser Ansicht kann nicht zugestimmt werden. In Art. 115 Satz 2 GG ist vorgesehen, daß "Kreditgewährungen und Sicherheitsleistungen, deren Wirkung über ein Rechnungsjahr hinausgeht, nur auf Grund eines Bundesgesetzes ergehen" dürfe. Der Verfassungsgeber ging davon aus, daß eine etatmäßige Kontrolle durch den Gesetzgeber nicht ausreicht. Art. 115 Satz 2 GG ist bewußt - nach heftigen Debatten im parlamentarischen Rat - in das GG aufgenommen worden, um dem Parlament eine Kontrollmöglichkeit zu geben. Das Parlament sollte nicht von der Regierung durch vollendete Tatsachen ausgeschaltet werden können (2). Für das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage haben sich auch Köttgen, Ipsen und Witten (3) ausgesprochen. Zur Begründung wird darauf verwiesen, daß der Staat nicht wie ein Privatmann über die ihm zur Verfügung stehenden Mittel verfügen könne. Ausschließliche Begünstigungen bedürfen danach einer gesetzlichen Grundlage.

Offen bleibt nur die Frage in den Fällen, für die nach Art. 115 Satz 2 GG keine gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Es sind keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen könnten, daß kurzfristige Kreditgewährungen, die über ein Jahr nicht hinaus wirken, anders zu beurteilen sind, als langfristige Kreditgewährungen. Für die Verfassungsmäßigkeit kann es nicht auf die Zeitdauer ihrer Wirkungen ankommen. Dem steht auch Art. 115 Satz 2 GG nicht entgegen. Dem Verfassungsgeber erschien es er-

- 1) BVerwG E 6, 282 (287).
- 2) v. Mangoldt, Komm., 1. Aufl., Art. 115 Anm. 2.
- 3) Köttgen, DVBl 53, 485 (487); Ipsen, DVBl 56, 498/499; Witten, DVBl 58, 699.

forderlich, kreditäre Maßnahmen, deren Wirkungen über ein Jahr hinausreichen, an eine gesetzliche Grundlage zu binden. Damit schloß er die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für kurzfristige kreditäre Maßnahmen jedoch nicht aus. Auch in diesen Fällen bedarf es für die Gewährung von Begünstigungen einer gesetzlichen Grundlage.

Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Wirtschaftslenkung ist Abkehr von dem Prinzip, den Wirtschaftsprozess seiner Eigengesetzlichkeit zu überlassen.
2. Die Wirtschaftslenkung nimmt eine selbständige Mittelstellung zwischen der Marktwirtschaft und der Planwirtschaft ein.
3. Die wirtschaftslenkenden Maßnahmen sind durch ihre Situationsgebundenheit gekennzeichnet. Hieraus ergibt sich, daß
 - a) die zu treffenden Maßnahmen sofort erlassen werden müssen,
 - b) dem Gesetzgeber die Möglichkeit des umgehenden Erlasses der zu treffenden Maßnahmen gegeben sein muß,
 - c) die zu treffenden Maßnahmen weder im voraus geplant noch vorbereitet werden können.
4. Eine Möglichkeit zur Wirtschaftslenkung besteht in den "hoheitlichen Empfehlungen", die jedoch rechtlich weitgehend nicht faßbar sind, sich vielmehr im Tatsächlichen erschöpfen.
5. Neben gesetzgeberischen stehen verwaltungsmäßige Maßnahmen der Wirtschaftslenkung. Unter gesetzgeberischen Maßnahmen werden die Wirtschaftslenkungen verstanden, die unmittelbar durchführbar in einem Gesetz erfolgen. Als verwaltungsmäßige Maßnahmen werden solche Regelungen der Verwaltung bezeichnet, die zur Konkretisierung eines weitgehend unbestimmten und daher nicht unmittelbar durchführbaren Gesetzes notwendig sind. (Davon zu unterscheiden sind die regelmäßige zur Ausführung eines Gesetzes erforderlichen verwaltungsmäßigen Maßnahmen.)
6. Den unmittelbaren Maßnahmen zur Lenkung der Wirtschaft stehen die monetären Maßnahmen gegenüber. Die monetären Maßnahmen lenken den Wirtschaftsvorgang mit Hilfe des Geldes. Ihre Lenkungswirkung ist unsicher; sie können die Wirtschafts-

beteiligten nur zu einem Handeln veranlassen, nicht aber ein bestimmtes Verhalten herbeiführen.

7. Die Wettbewerbsregelung ist eine Wirtschaftslenkung, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen.
8. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Systems der Wirtschaftslenkung ist nicht möglich:
 - a) das GG ist im Rahmen einer ganz allgemein umrissenen Wirtschaftsordnung wirtschaftspolitisch neutral. Es ist damit keine konkrete Wirtschaftsordnung im GG verfassungsrechtlich verankert.
 - b) Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit kann nur für eine einzelne wirtschaftslenkende Maßnahme im Verhältnis zu den einzelnen in Betracht kommenden Grundrechten beurteilt werden.
9. Für die beruflich - wirtschaftliche Sphäre kommt ausschließlich Art. 12 I GG als Beurteilungsnorm in Betracht. Art. 2 I GG ist auf die privat - wirtschaftliche Sphäre beschränkt; darunter ist die nicht beruflich ausgeübte wirtschaftliche Betätigung zu verstehen. Die überwiegende Mehrzahl der Maßnahmen, die die Berufssphäre berühren, sind - mit Ausnahme der berufszulassenden Maßnahmen - nach Art. 12 I GG verfassungsrechtlich zulässig.
10. Das Kartellverbot ist nicht an Art. 2 I GG, sondern an Art. 12 I GG verfassungsrechtlich zu beurteilen. Es verstößt nicht gegen Art. 12 I GG.
11. Art. 3 GG wird in der Regel wegen den vielfältigen Differenzierungen im Wirtschaftsbereich nicht berührt.
12. Die Frage, ob durch wirtschaftslenkende Maßnahmen eine Inhaltsbestimmung oder eine Enteignung erfolgt, ist nach der Theorie der Privatnützigkeit zu entscheiden. Die überwiegende Anzahl der wirtschaftslenkenden Maßnahmen stellt keine Enteignung dar.

13. Maßnahmen der Finanzpolitik sind dem Eigentumsschutz zu unterstellen; sie sind jedoch Eigentumsbindungen und keine Enteignungen.
14. Um den Erfordernissen der Wirtschaftslenkung gerecht zu werden, ist in dem ermächtigenden Gesetz Inhalt und Zweck festzulegen, die VO zu befristen und die Maßnahme außer Kraft zu setzen, sobald sich die ihr zugrunde liegende Situation geändert hat.
15. Gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Maßnahmen unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck.
16. Reine Begünstigungen bedürfen einer rechtsatzmäßigen Bindung.

Lebenslauf

Ich wurde am 14.10.1928 als Sohn des Chemikers Dr. phil. Alfred Kuhn und seiner Ehefrau Dr. phil. Charlotte Kuhn, geborene Thieme-Wiedtmarckter, in Mölln/Lauenburg geboren. Von 1935 bis 1939 besuchte ich die Volksschule und von 1939 bis 1947 die Städtische Oberschule in Radebeul, an der ich 1947 die Reifeprüfung ablegte. Von 1947 bis 1948 nahm ich an einem einjährigen Wirtschaftskurs der Höheren Handelsschule in Dresden teil. Ab 1948 studierte ich an den Universitäten Leipzig, Mainz und Frankfurt Rechtswissenschaften. Am 14.9.1955 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt bei dem OLG in Frankfurt die 1. juristische Staatsprüfung und am 7.7.1960 die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Nordrhein-Westfalen. Seit 27.10.1960 bin ich als Rechtsanwalt in Köln tätig.

Druck: Josef Fuchs, Köln, Breite Straße 155/57 - Telefon: 21 72 91